

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais  
Departamento de Relações Internacionais  
Programa de Mestrado em Relações Internacionais

**Operações Multinacionais de Paz:  
Uma Análise de Sua Utilização Pelo Sistema Internacional**

Maj. Robert C. Dooley

Orientador:  
Prof. Dr. Lytton Leite Guimarães

Brasília, dezembro de 1997

19980820 053

DTIC QUALITY INSPECTED 1

AQF 98-11-2252

**REPORT DOCUMENTATION PAGE**

Form Approved OMB No. 074-0188

Public reporting burden for this collection of information is estimated to average 1 hour per response, including the time for reviewing instructions, searching existing data sources, gathering and maintaining the data needed, and completing and reviewing this collection of information. Send comments regarding this burden estimate or any other aspect of this collection of information, including suggestions for reducing this burden to Washington Headquarters Services, Directorate for Information Operations and Reports, 1215 Jefferson Davis Highway, Suite 1204, Arlington, VA 22202-4302, and to the Office of Management and Budget, Paperwork Reduction Project (0704-0188), Washington, DC 20503

**1. AGENCY USE ONLY (Leave blank)****2. REPORT DATE 4**

August 1998

**3. REPORT TYPE AND DATES COVERED****4. TITLE AND SUBTITLE** Multinational Peace Operations: One Analyzes the Employment by International System. Operacoes Multinacionais de Paz: Uma Analise do sua Utilizacao Pelo Sistema Internacional**5. FUNDING NUMBERS****6. AUTHOR(S)** Dooley, Robert C.**7. PERFORMING ORGANIZATION NAME(S) AND ADDRESS(ES)**

Universidade de Brasilia

**8. PERFORMING ORGANIZATION REPORT NUMBER**  
98-043**9. SPONSORING / MONITORING AGENCY NAME(S) AND ADDRESS(ES)**The Department of the  
Air Force  
AFIT/CIA  
2950 P Street  
WPAFB OH 45433**10. SPONSORING / MONITORING AGENCY REPORT NUMBER****11. SUPPLEMENTARY NOTES** Text in Portuguese. Abstract in English and Portuguese.**12a. DISTRIBUTION / AVAILABILITY STATEMENT** Unlimited distribution in accordance with AFI 35-205/AFIT Sup 1.**12b. DISTRIBUTION CODE****13. ABSTRACT (Maximum 200 Words)****14. SUBJECT TERMS** Foreign Reports, Portuguese Language,**15. NUMBER OF PAGES** 123**16. PRICE CODE****17. SECURITY CLASSIFICATION OF REPORT** UNCLASSIFIED**18. SECURITY CLASSIFICATION OF THIS PAGE** UNCLASSIFIED**19. SECURITY CLASSIFICATION OF ABSTRACT** UNCLASSIFIED**20. LIMITATION OF ABSTRACT** UL

## RESUMO

A presente dissertação examina o que justifique Operações Multinacionais de Paz sob perspectivas políticas, econômicas e morais. O seu enfoque, a nível internacional, concentra-se nas operações lideradas ou sancionadas pelas Nações Unidas. As mudanças que vêm ocorrendo no sistema internacional pós-Guerra Fria criaram um ambiente mais direcionado à utilização de Operações Multinacionais de Paz. A natureza de tais operações tem evoluído para incluir missões que vão além da observação de um acordo de paz. A natureza dos conflitos envolvendo tais operações tem mudada também, podendo exigir coerção por Forças de Paz para atingir os objetivos estabelecidos no seus mandatos. As justificativas de tais ações, pela comunidade internacional, residem na convergência dos interesses políticos, econômicos e morais a nível internacional. Operações Multinacionais de Paz, como uma resposta da comunidade internacional a uma situação de conflito, podem ser justificadas, moralmente, através do reconhecimento legal dos valores humanos e dos direitos estabelecidos pela Carta da ONU bem como por tratados internacionais. As justificativas políticas e econômicas podem existir, mas são mais difíceis de se identificar, sendo dependente da natureza do conflito e das realidades pragmáticas que existem a níveis doméstico e internacional. As Operações de Paz de natureza coerciva não são apropriadas para serem conduzidas pela ONU, mas precisam da sanção dessa Organização para sua legitimidade perante a comunidade internacional.

## ABSTRACT

The present dissertation examines what justifies Multinational Peace Operations from a political, economic and moral perspective. Its focus is at the international level and concentrates on those operations that are directed or sanctioned by the United Nations. Post-Cold War changes in the international system have created an environment more conducive to the employment of Multinational Peace Operations. The nature of such operations has expanded significantly to include tasks beyond observing an existing peace agreement. The nature of conflicts involving such operations has also changed, which can necessitate the use of coercive military force by Peace Forces to achieve the objectives of their mandates. The justification of such actions by the international community resides where national moral, political, and economic interests converge at the international level. Multinational Peace Operations, as a response by the international community to a conflict situation, can be morally justified on the basis of human values and rights established within the UN Charter and by numerous international treaties. Political and economic justifications can exist, but are more difficult to encounter, being dependent upon the nature of a given conflict and the pragmatic realities that exist at the domestic and international levels. Peace Operations that are coercive in nature are not suitable for direct UN leadership, but merit the organization's sanction to be legitimate in the eyes of the international community.

## Agradecimentos

This page is written in my native language, because it is the most sincere way that I can convey my acknowledgments and my sentiments to those that have helped me during the elaboration of this dissertation and throughout my studies here in Brazil.

I would like to express my sincerest appreciation to my advisor, Professor Lytton Guimarães for the guidance, counseling and advice he's provided during my entire course of study at the Universidade de Brasília. It was his efforts that facilitated my entry into the University's International Relations Post-Graduate Program. His expertise in the field of international security affairs proved invaluable throughout the entire dissertation process, and his patience in reviewing the Portuguese and the content of the numerous drafts and revisions is unparalleled. Professor Guimarães made my challenge as a foreign student an enjoyable and fruitful experience.

I am also indebted to my classmates in the International Relations Post-Graduate Program. They were instrumental in helping me improve my language skills, but more importantly, they helped me expand my intellectual and cultural horizons. They are a group of highly talented individuals who come from a variety of backgrounds, who's hearts are as open as their minds. I trust I have given them insight into the culture of the United States, as they have given me of Brazil, Costa Rica, Angola and Argentina. Their friendship is something that my family will always treasure.

I am also indebted to the various Professors and professionals in the realm of International Relations that have assisted me during my research. The commentary provided by Professors Marcos Faro and Thomaz Guedes da Costa during the initial and subsequent stages of my research was crucial to the project's development. Brazilian Air Force Lt Col Jorge Kersul sacrificed many hours of his free time to help revise and criticize this work. The U.S. Defense Attache Office and American Embassy in Brasília were also very helpful in supporting all aspects of my research. Dr. William Durch, of The Henry L. Stimson Center in Washington, D.C., provided a wealth of information and guidance on all aspects of foreign policy and Peace Operations, without which this paper would not be possible.

Most importantly, I am indebted to my wife, Jennifer, who left her professional career in the U.S. Air Force in order that I could study here at the Universidade de Brasília. She unselfishly moved to a foreign country, adapted to a foreign culture and provided the home environment which allowed me to concentrate on my studies. During this time, she also gave birth to our child, Lauren Katherine Dooley.

This work is dedicated to those two most important people in my life, Jen and Lauren.

# ÍNDICE

<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>iii</b>
<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>iii</b>
<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
1.1 OBJETIVOS.....	1
1.2 JUSTIFICATIVA .....	3
1.3 PRESSUPOSTOS .....	4
1.4 ORGANIZAÇÃO E CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS .....	7
1.5 REVISÃO DA LITERATURA.....	8
<b>2. HISTORIA RECENTE DAS OPERAÇÕES DE PAZ .....</b>	<b>14</b>
2.1 O CRESCIMENTO DAS OPERAÇÕES DE PAZ .....	15
2.1.1 <i>O Período da Guerra Fria</i> .....	15
2.1.2 <i>O Período Pós-Guerra Fria</i> .....	20
2.2 MUDANÇAS NO SISTEMA INTERNACIONAL PÓS-GUERRA FRIA QUE LEVARAM AO CRESCIMENTO DE OPERAÇÕES DE PAZ.....	27
2.2.1 <i>Mudanças no Ambiente Político</i> .....	27
2.2.2 <i>Mudanças Econômicas</i> .....	30
2.2.3 <i>Mudanças Tecnológicas</i> .....	36
2.2.4 <i>Problemas Emergentes de Segurança Internacional Relacionados com as Operações de Paz na Época Pós-Guerra Fria</i> .....	38
<b>3. DEFINIÇÃO DE OPERAÇÕES DE PAZ.....</b>	<b>41</b>
3.1 OPERAÇÕES DE PAZ (PEACEKEEPING) TRADICIONAIS.....	43
3.2 OPERAÇÕES DE PAZ MULTIDIMENSIONAIS .....	43
3.3 INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA.....	45
3.4 IMPOSIÇÃO DE PAZ (PEACE ENFORCEMENT OPERATIONS).....	47
3.5 ESFORÇOS DIPLOMÁTICOS EM OPERAÇÕES DE PAZ .....	48
3.6 COMPARAÇÃO DAS CATEGORIAS .....	49
<b>4. O QUE JUSTIFICA OPERAÇÕES MULTINACIONAIS DE PAZ?.....</b>	<b>52</b>
4.1 A SITUAÇÃO INTERNACIONAL .....	52
4.1.1 <i>Tendências Políticas</i> .....	54
4.1.2 <i>Tendências Econômicas</i> .....	59
4.1.3 <i>Questões Morais e Legais</i> .....	63
4.2 ARGUMENTOS DE JUSTIFICATIVA .....	67
4.2.1 <i>Justificativa Moral</i> .....	68
4.2.2 <i>Justificativa Política</i> .....	73
4.2.3 <i>Justificativas Econômicas</i> .....	79
<b>5. LIDERANÇA DE UMA OPERAÇÃO DE PAZ.....</b>	<b>85</b>
5.1 O PAPEL DA ONU NA REALIZAÇÃO DE OPERAÇÕES DE PAZ.....	87
5.2 ALIANÇAS REGIONAIS.....	90
5.3 COALIZÕES MULTINACIONAIS E A AÇÃO UNILATERAL.....	92
5.4 QUEM DEVE CONDUZIR OPERAÇÕES DE PAZ.....	94
<b>6. SÍNTESE, CONCLUSÕES, E SUGESTÕES PARA FUTURAS PESQUISAS .....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO A REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>104</b>
A 1 BIBLIOGRAFIA CITADA.....	104

A 2 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA .....	110
-----------------------------------	-----

**Lista de Tabelas**

<b>Tabela 1 - As Operações de Paz da ONU 1948-1988 .....</b>	<b>17</b>
<b>Tabela 2 - As Operações de Paz da ONU pós-Guerra Fria Até 1997.....</b>	<b>21</b>
<b>Tabela 3 - Operações de Paz Realizadas por Coalizões Multinacionais (Não Comandadas pela ONU) Até 1997.....</b>	<b>23</b>

**Lista de Figuras**

<b>Figura 1 - Reduções das Forças Armadas entre 1989-1995 .....</b>	<b>35</b>
<b>Figura 2 - O Espectro de Operações de Paz Diferenciadas.....</b>	<b>50</b>
<b>Figura 3 - Processo Decisório Sobre a Condução de Uma Operação de Paz.....</b>	<b>94</b>



## **1. Introdução**

O emprego de forças multinacionais em Operações de Paz está ocorrendo com uma frequência nunca visto anteriormente. O emprego de tais forças, em grande escala, representa uma nova fase da história da segurança do sistema internacional. Muitos Estados estão agindo de maneira coordenada, através de suas Forças Armadas, a fim de evitar ou solucionar conflitos, ainda que nada tivessem com o surgimento de tais conflitos. Alguns Estados aceitam tais compromissos militares, ao mesmo tempo que promovem redução em suas Forças Armadas. O surgimento da segurança coletiva leva ao uso de tropas nacionais não apenas para defender suas fronteiras nacionais e a segurança de seus cidadãos, mas também para manter ou promover a paz em lugares às vezes distantes de suas próprias terras, na tentativa de impedir conflitos que poderão se constituir em ameaça à paz e à segurança internacionais.

Não tem havido critérios claramente definidos que levem à realização de Operações de Paz em diferentes situações. Talvez por isso mesmo não tem havido concordância no que se refere à justificativa para tais operações, especialmente quando envolvem transgressões à soberania nacional.

### **1.1 Objetivos**

Um objetivo deste trabalho é identificar e analisar as justificativas ligadas à execução de Operações Multinacionais de Paz, especialmente

porque às vezes tais ações desafiam ou ultrapassam a soberania nacional das nações a elas submetidas. Outro objetivo é identificar e examinar os elementos necessários para realizar missões de Operações Multinacionais de Paz, especialmente na área de tomada de decisão sobre quem irá conduzir tais operações, o que afeta a probabilidade de seu êxito.

Um terceiro objetivo é esclarecer o conceito de Operações de Paz. Há diferenças significativas entre a ONU, os Estados membros, alianças e ainda ramos das mesmas Forças Armadas com referência aos termos, conceitos e categorias de Operações de Paz. Por exemplo, alguns observadores consideram que Operações de Paz implicam em ação passiva, e que assistência humanitária não faz parte da doutrina militar. Essas diferenças se devem, em parte, ao rápido desenvolvimento e crescimento recente dessa área de Relações Internacionais. O presente trabalho busca explicar essas diferenças e mostrar, o que é comum a nível internacional, com respeito a Operações de Paz.

As indagações contidas no trabalho cobrem aspectos práticos e teóricos com respeito à questão da justificativa de Operações Multinacionais de Paz. As primeiras emergem dos aspectos históricos, como por exemplo: O que levou a um crescimento notável do número de Operações Multinacionais de Paz desde o fim da Guerra Fria? Por que o ambiente internacional é favorável a esse tipo de operação?

Outras perguntas se voltam para questões atuais, como por exemplo: Quais são as atividades incluídas sob o título "Operações de Paz"? Quais

as tendências atuais do sistema internacional? Como tais tendências se relacionam com a aplicação das Operações Multinacionais de Paz? Quais são as justificativas para tais operações multinacionais, e quais são as considerações em realizá-las?

### **1.2 Justificativa**

As transformações recentes no sistema internacional, com o término da Guerra Fria, trouxeram mudanças também no papel, na composição, e nas missões das Forças Armadas, o que afeta a estabilidade e a segurança do referido sistema. A euforia de “paz mundial” que existia imediatamente depois do colapso do comunismo tornou-se outra realidade: conflitos regionais e étnicos, que passaram a merecer a atenção internacional. Embora a comunidade internacional vem agindo de maneira diferenciada em relação a tais conflitos, um aspecto comum está surgindo - a ação coletiva. O emprego de forças multinacionais para lidar com problemas de segurança aumentou 100 por cento desde o final da Guerra Fria. Pode-se dizer que tais ações coletivas seriam benéficas para a estabilidade do sistema internacional, mas há exemplos de fracasso de algumas iniciativas que merecem investigação e explicação para se determinar se ações dessa natureza são necessárias para garantir a estabilidade mundial. Há carência de estudos que analisem a justificativa para tais ações.

A idéia da justificativa de tais ações é ligada diretamente à sua

realização. São escassos os trabalhos que estudam os elementos necessários para se alcançar êxito em Operações de Paz. A história recente, depois do final da Guerra Fria, contém muitos exemplos de sucesso e fracasso, que forneceria esse tipo de informação. É muito importante estudar e analisar esse novo método de segurança internacional porque parece que a ação coletiva, num mundo mais globalizado, será mais comum no futuro quando a comunidade internacional tentará, cada vez mais, evitar ou prevenir conflito armado, ou procurará evitar o crescimento de conflitos a níveis experimentados durante a Segunda Guerra Mundial.

### **1.3 Pressupostos**

Duas mudanças notáveis vêm acontecendo no sistema internacional que alteraram o conceito de segurança. A primeira é o fato de que as Forças Armadas, durante muito tempo consideradas o aspecto mais importante do poder e influência de uma nação na esfera internacional, foram ultrapassadas por realidades econômicas desde o final da Guerra Fria. A outra é a redução nas forças militares, promovida pela maioria dos países, com a resultante transferência dos recursos para o setor econômico.

As mudanças no sistema internacional pós-Guerra Fria têm criado um ambiente no qual o uso de Forças Armadas em ações coletivas pode melhorar a estabilidade do sistema pelas diversas missões incluídas sob o título de Operações de Paz. Existem elementos básicos na justificativa de

tais ações coletivas que colocam a segurança internacional acima da soberania nacional? Existem elementos básicos na realização dessas ações, que são importantes para se alcançar êxito?

Com menos soldados, a comunidade internacional passou a se valer da ação coletiva para lidar com a questão da segurança. Sem as grandes barreiras políticas que existiam durante a Guerra Fria, a comunidade internacional está usando tais ações, como nunca visto anteriormente, em operações onde não há guerra declarada, embora possa ocorrer combate. Tais ações coletivas de Operações de Paz e sua justificativa representam, potencialmente, um novo modelo de segurança internacional.

A ONU é reconhecida como a entidade internacional que tem a autoridade de legitimar o uso multilateral da força militar em tais operações. A presente dissertação se concentra nas Operações de Paz realizadas, ou sancionadas, pelas Nações Unidas (ONU). Esse é portanto, o critério básico utilizado na seleção dos casos estudados. Casos regionais, que não atendem esse critério, são destacados quando necessário, mas não são tratados em detalhe.

Operações de Paz neste trabalho referem-se, em geral, às operações militares para apoiar esforços diplomáticos para resolver uma situação de conflito. O conflito pode ser interestatal ou intraestatal. A natureza militar no início de tais operações é que as forças de uma Operação de Paz não são parte do conflito, e não existe uma guerra declarada entre as Forças de Paz e qualquer parte do conflito determinado. Os objetivos

militares são de observar, manter, ou criar as condições de paz conforme o mandato da ONU, que poderia incluir a autorização para o uso da força militar além da autodefesa. Operações Multinacionais de Paz referem-se às operações que envolvem mais de um Estado.

As situações da Guerra da Coréia e da Guerra do Golfo são reconhecidas como operações militares multinacionais sancionadas pela ONU, mas não representam um tipo de Operação de Paz. Isso porque esses conflitos envolveram lutas por vitórias militares convencionais: um agressor foi identificado e vitórias militares foram perseguidas através da destruição da capacidade militar do agressor. Nas Operações de Paz, o alvo de operações militares é o conflito, em vez da destruição de um agressor definido. Uma Operação de Paz pode atingir o seu objetivo, mesmo no ambiente onde os beligerantes ainda estão bem armados.

O termo justificar é utilizado conforme a definição número quatro do referido termo no **Novo Dicionário Aurélio** - "tornar justo.."; o termo justo é utilizado conforme a sua primeira definição no mesmo dicionário, "conforme à razão."<sup>1</sup> Este trabalho analisa o processo de tomada de decisão e a justificativa relacionada com a realização de uma Operação Multinacional de Paz. Qualquer conflito pode ser o alvo de uma operação desse tipo, da mesma maneira que um incêndio requer um bombeiro. Mas, quando se justifica que a comunidade internacional seja envolvida em tais

---

<sup>1</sup> O Novo Dicionário da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S.A., 1986, 2a ed., p. 997.

conflitos?

#### **1.4 Organização e Considerações Metodológicas**

O trabalho examina parte do “lado prático” das relações internacionais. O procedimento geral inclui uma descrição da questão do uso de forças multinacionais em Operações de Paz, seguida da maior parte do trabalho que examina a questão “por que” a comunidade internacional deve (ou não) realizar esse tipo de operação. Na parte final, é tratada a questão da realização de tais operações, com ênfase sobre quem deveria conduzi-las.

A primeira parte destaca a **história recente das Operações de Paz**. Contém uma discussão sobre as mudanças verificadas desde o final da Guerra Fria, mudanças essas que levaram ao aumento desse tipo de operações multinacionais. Essa descrição inclui uma avaliação do surgimento do poder econômico como fonte de influência internacional, das mudanças nas Forças Armadas ao redor do mundo, e dos efeitos sobre as mudanças do conceito tradicional de segurança.

A segunda parte do trabalho é dedicada a um exame do conceito de Operações de Paz. A idéia de Operações de Paz abrange muito mais do que as palavras significam em si. Envolve o emprego de forças militares com diversas finalidades, desde ações passivas até a intervenção, um fato que não é bem entendido. É importante destacar esses aspectos para definir claramente o conceito de Operações de Paz.

A terceira parte do trabalho dirige-se à questão “o que justifica

**Operações Multinacionais de Paz?"** Na abordagem utilizada são destacadas as tendências políticas e econômicas atuais, assim como as questões morais e legais. O exame dessas tendências e questões aponta os interesses e valores compartilhados a nível internacional. Essas observações são utilizadas para examinar os argumentos morais, políticos e econômicos que justificariam o emprego de forças militares multinacionais ao realizar uma Operação de Paz como resposta a um conflito determinado.

A última parte do trabalho examina **a liderança de uma Operação de Paz**. Este capítulo utiliza os elementos dos tipos diferentes de Operações de Paz, para fazer uma avaliação de qual entidade do sistema internacional seria a mais adequada para conduzir uma operação dessa natureza. Os interesses das entidades, estudados no capítulo anterior, combinados com sua capacidade de conduzir a diferentes tipos de operações, são analisados com as diferentes exigências geradas por um conflito determinado.

### **1.5 Revisão da Literatura**

A revisão da literatura que se segue destaca, de maneira geral, as principais fontes bibliográficas consultadas no decorrer da pesquisa na qual se baseia a presente dissertação.

As mudanças recentes no sistema internacional e os efeitos relacionados à segurança internacional são tratados em várias obras.



Mudanças do papel do Estado frente aos efeitos da globalização, o aparecimento de novos atores no cenário internacional e a influência crescente da questão econômica são tratados, por exemplo, em KENNEDY (1987), na obra da COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL (1996), em RUSSET (1993) e em ROSENCRANCE (1986). Há concordância entre os autores no que se refere à existência de desafios à soberania nacional, em particular no que se refere às questões econômicas. O papel da ONU e sua relação e responsabilidade para com as Operações Multinacionais de Paz são examinados nas obras de COATE, FORSYTHE e WEISS (1994). BOUTROS-GHALI (1996,1995) propõe um papel mais amplo para a ONU, enquanto HILLEN (1996) examina as limitações da Organização e critica sua capacidade de lidar com situações do conflito.

A documentação sobre o uso de Forças Armadas em Operações de Paz é extensa. Os fatos de cada operação que envolve a ONU são destacados pelo seu DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION ou por centros de pesquisa, como o Henry L. Stimson Center em Washington, D.C. Informações mais detalhadas sobre operações específicas estão presentes em obras como as de DURCH (1996) ou de WEISS (1995). Esses dois autores destacam diferenças entre operações, sendo que DURCH desenvolve uma categorização das mesmas.

Em geral, as entidades militares são fornecedoras de informações sobre suas doutrinas referentes a Operações de Paz, sendo diferentes os requisitos de alguns países para participar em tais operações (BRASIL,

ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS, 1997; EUA, DEPARTAMENTO DE DEFESA, 18/7/97). Há também diferenças dos termos e das definições utilizados nesses documentos, mas existem mecanismos para se lidar com tais diferenças, como o requisito americano de que haja um documento de termos de referência, antes de sua participação numa Operação Multinacional de Paz (EUA, DEPARTAMENTO DE DEFESA, 2/7/97; OTAN, 1996). Um tema comum em documentos militares é a importância de se manter a capacidade de operações conjuntas com Forças Armadas de outros Estados (EUA, DEPARTAMENTO DE DEFESA, 2/7/97; OTAN, 1996, THE WHITE HOUSE, 1996; BRASIL, ESTADO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS, 1997; UN DEPARTMENT OF PEACEKEEPING, 1996).

A questão da intervenção na forma de Operação de Paz pela comunidade internacional permanece como fonte de debates, pois a necessidade de lidar com situações humanitárias, geradas por conflito afronta aspectos da soberania nacional (WEISS, CHOPRA, 1995). No entanto, a importância da soberania parece diminuir com a gravidade de uma situação de conflito doméstico e com seu efeito potencial sobre outras regiões (BLECHMAN, DURCH, 1997).

As tendências políticas do sistema internacional influenciam o processo decisório relativo à realização ou não de uma Operação Multinacional de Paz. O fortalecimento da democracia como forma de governo tem levado a um maior interesse em questões como a proteção dos direitos humanos

(INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES (INSS), 1996; COMISSÃO SOBRE GOVERNAÇÃO GLOBAL, 1995). O declínio relativo da hegemonia americana não resultou na instabilidade internacional prevista pela Teoria da Estabilidade Hegemônica (GILPIN, 1987), mas levou a um maior desenvolvimento de regimes internacionais, que contribuem para manter a estabilidade do sistema (GILPIN, 1987; ROSENCRANCE, 1986; KEOHANE, 1984).

As questões econômicas e seu relacionamento com as Operações de Paz, assim como problemas pertinentes à integração da economia nacional à economia global e seus efeitos sobre a segurança internacional são tratados por BLECHMAN e DURCH (1997). Essa obra destaca como os efeitos econômicos prejudiciais de um conflito podem ser sentidos em outras regiões, e como as Operações de Paz representam um meio de manter a estabilidade em áreas subdesenvolvidas, o que poderia ajudar em seus esforços para desenvolvimento econômico. O crescimento de regimes financeiros internacionais e os limites da influência econômica dos Estados, que representam desafios à soberania nacional, são tratados em UNDERHILL (1997). As obras de DOWTY e LOESCHER (1996) examinam os custos econômicos para lidar com problemas de refugiados, e como tais custos podem motivar a comunidade internacional a se envolver nos conflitos que geram esses refugiados.

A questão moral relativa às Operações de Paz é relativamente pouco tratada na literatura recente, mas WAKIN (1993), General da Força Aérea

Americana e professor de filosofia, analisa essa questão sob a ótica da intervenção humanitária. Seu colega, THOMPSON (1992), analisa a moralidade do uso da força militar em situações de conflito, que poderiam envolver Operações de Paz.

Com base em Operações de Paz recentes, surge a questão da capacidade de diferentes entidades em conduzir tais operações. O papel de liderança da ONU nessas operações tem sido criticado e minimizado, entretanto, a Organização continua a ter papel fundamental nas Operações de Paz, não necessariamente pela liderança militar, mas pela liderança diplomática e pela legitimidade (HILLEN, 1996, GOODMAN, 1995 e DUFF-BROWN, 1996).

A literatura sobre questões relacionadas com Operações de Paz é ampla, especialmente a que se dedica a sua história e sua operacionalização. Porém, há escassez de trabalhos que analisem sua interrelação com teorias de Relações Internacionais. Por exemplo, conflito interestatal é uma área acadêmica relativamente desenvolvida, porém, o estudo de conflito intraestatal, que envolve a participação da comunidade internacional como ator militar imparcial ainda carece de estudos sistemáticos. É de se esperar que tais operações continuem a ocorrer no futuro, e assim haverá novas oportunidades para preencher essas lacunas de informação.

Os aspectos das obras aqui mencionadas mais diretamente relacionados com a presente dissertação são destacados, sempre que necessário, no

corpo do trabalho.

## 2. Historia Recente das Operações de Paz

A fim de identificar justificativas para as Operações Multinacionais de Paz, é necessário rever sua história; só então será possível analisar tais operações com profundidade.<sup>2</sup> O objetivo deste capítulo é construir uma base de entendimento que mostrará, numa perspectiva histórica, o crescimento de tais operações multinacionais. A abordagem utilizada compara os períodos de antes e depois da Guerra Fria, uma vez que se observa grande expansão desse tipo de Operações de Paz após o término da Guerra Fria. As mudanças no cenário político e na estrutura do sistema internacional serão também analisadas para examinar por quê a comunidade internacional parece estar agindo com mais determinação na constituição de forças multinacionais para lidar com problemas de segurança, onde haja conflito sem guerra declarada.

Para os objetivos deste trabalho, a época da Guerra Fria é considerada entre os anos de 1945 a 1988. O período pós-Guerra Fria é tratado como tendo começado em 1989, pois foi nesse ano que a maior parte das reformas em países do ex-bloco soviético começaram a ocorrer, culminando simbolicamente com a queda do muro de Berlim no final do mesmo ano.

---

<sup>2</sup> As Operações de Paz também podem ser mencionadas no decorrer do trabalho como Operações de *Peacekeeping*.

## **2.1 O Crescimento das Operações de Paz**

### **2.1.1 O Período da Guerra Fria**

Entre os anos de 1948-1988, a ONU autorizou um total de catorze Operações de Paz. No último ano deste período havia um total de oito mil soldados envolvidos em tais operações.<sup>3</sup> Num período de apenas sete anos (de 1989 a 1996) foram registradas 23 novas Operações de Paz, ao passo que no período anterior, ou seja, durante 43 anos, só se registraram 14 operações. Em 1995 um total de 62,500 soldados foram utilizados pela ONU em missões de paz.<sup>4</sup> O surgimento desse tipo de empreendimento internacional também tem sido acompanhado por mudanças nos objetivos das Operações de Paz, ultrapassando as ações de observadores passivos para incluir ações mais coercivas.

As primeiras Operações de Paz criadas pela ONU foram missões de observação. Pode-se ver na Tabela 1 que quase a metade das operações realizadas durante a Guerra Fria tiveram a palavra *Observer* (observador) em seus títulos. Depois de 1989, menos de 30 por cento incluem essa palavra, o que reflete a mudança na natureza de Operações de Paz, a ser examinada no próximo capítulo. As funções das forças utilizadas durante a época da Guerra Fria eram primordialmente observar a paz, monitorar

---

<sup>3</sup> NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY(NDU). "Peace Operations and Humanitarian Support" em *National Defense University Peacekeeping Document*. National Defense University: Washington, D.C. 1996. p. 2

<sup>4</sup> NDU, op. cit. p. 2

cessar-fogo, e servir como barreiras simbólicas entre beligerantes. Essas forças de paz eram colocadas entre as partes em conflito, que haviam previamente concordado em interromper a luta. Normalmente, existia um consentimento dos beligerantes em aceitar a presença de forças multinacionais de paz. Outro fato desse período é que tais empreendimentos eram executados para mediar conflitos interestatais - não para conflitos dentro de um mesmo Estado. A meta dessas operações era manter o *status quo* existente entre os Estados em conflito, numa tentativa de ganhar tempo para negociar uma solução definitiva para o conflito. O uso da força era autorizado somente em circunstâncias de autodefesa, porque as tropas sob o controle da ONU não tinham autorização para se engajarem em conflito.

A Tabela 1 representa um resumo das Operações de Paz iniciadas entre 1949-1988. Os atributos como a existência de um cessar-fogo, o consentimento dos beligerantes, a autorização do uso da força, e o número de militares envolvidos são destacados para mostrar a natureza de cada operação. Esses dados são posteriormente comparados com os referentes às operações iniciadas a partir de 1989.

A influência das políticas da Guerra Fria era evidente na maioria das Operações de Paz durante essa época. Em vez de batalha aberta, as duas Superpotências e seus aliados tentavam exercer sua influência dentro do Conselho de Segurança da ONU, pelo poder de veto. Os beligerantes nos conflitos que mereciam a atenção do Conselho de Segurança normalmente



buscavam apoio no lado Oriental ou no Ocidental. Os EUA e a URSS, assim como os outros membros do Conselho de Segurança, tinham o poder de impedir qualquer iniciativa da ONU que viesse prejudicar suas políticas e estratégias.

**Tabela 1 - As Operações de Paz da ONU 1948-1988**

Operação	Cessar-fogo já existia?	Consentimento dos beligerantes no início?	Uso de força autorizado além de autodefesa?	Numero de militares
UNTSO 1948- UN Truce Supervision Organization	Sim	Sim	Não	163
UMOGIP 1949- UN Military Observer Group in India and Pakistan	Sim	Sim	Não	39
UNEF I 1956-1957 UN Emergency Force	Sim	Sim	Não	6073
UNOGIL 1958 UN Observer Group Lebanon	Sim	Sim	Não	591
ONUC 1960-1964 UN Operations in Congo	Sim	Não	Não	19828
UNSF 1962-1963 UN Security Force in W. New Guinea	Sim	Sim	Não	1576
UNYOM 1963-1964 UN Yemen Observation Mission	Sim	Sim	Não	190
UNFICYP 1964- UN Peacekeeping Forces in Cyprus	Sim (não-oficial)	Sim	Não	1162
UNIPOM 1965-1966 UN India-Pakistan Observation Msn	Sim	Sim	Não	96
UNEF II 1973-1979	Sim	Sim	Não	7000
UNDOF 1974- UN Disengagement Observer Force	Sim (não-oficial)	Sim	Não	1200
UNIFIL 1978- UN Interim Force in Lebanon	Não	Não	Sim - para proteger os civis	4500
UNGOMAP 1988-1990 Afghanistan/ Pakistan Good Msn Office	Sim	Sim	Não	50
UNIIMOG 1988-1991 UN Iran-Iraq Mil Observer Grp	Sim	Sim	Não	400

(Fontes - *United Nations Peace-keeping Operations Past and Present*, New York: UN Department of Public Information, setembro de 1996; *Handbook on United Nations Peace Operations*, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, handbook No. 3, abril de 1995; U.S. Army Peacekeeping Institute, Carlisle Barracks, Pa, EUA; *International Peacekeeping News*, Department of Peace Studies, University of Bradford, England.)

A criação do Estado de Israel em 1948 proporcionou a primeira oportunidade da ONU de exercer sua capacidade em Operações de Paz no mesmo ano. A existência de um Estado Judeu no meio de Estados Árabes provocou ataques daqueles contra Israel. Um cessar-fogo foi obtido com a criação da *United Nations Truce Supervision Organization* (UNTSO), que teve a missão de monitorar tal cessar-fogo entre as partes beligerantes. O conflito árabe-israelense seria uma fonte de conflitos posteriores, onde as forças de paz da ONU seriam utilizadas. A *United Nations Disengagement*

*Observers Force* (UNDOF) foi criada em 1974 para monitorar a situação entre Israel e a Síria depois da guerra de *Yom-Kippur*, enquanto a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL) serviu a mesma função entre Israel e o Líbano, em 1978.

Outro conflito que envolveu Israel, e que levou a outras Operações de Paz da ONU, foi a crise de Suez. A França, a Grã-Bretanha, e Israel atacaram o Egito em 1956, na tentativa de manter seus direitos de usar o canal de Suez. Surpreendentemente, EUA e URSS estiveram do mesmo lado com respeito à solução desse conflito, preferindo uma cessação imediata das hostilidades. O resultado foi a criação da *UN Emergency Force* (UNEF), com a incumbência e responsabilidade de separar os beligerantes e monitorar o cessar-fogo entre Egito e Israel. Essa operação encerrou-se em 1967, a pedido do Egito. Como resultado, houve novo conflito israelense-egípcio, vencido por Israel, o qual resultou na criação da UNEF II, em 1974.

Enquanto as políticas da Guerra Fria estiveram em jogo com os eventos de Operações de Paz no Oriente Médio, a operação no Congo, chamada ONUC, também refletia os interesses das Superpotências. Esse conflito era ao mesmo tempo internacional, com a intervenção da Bélgica na sua antiga colônia, e doméstico, em virtude da secessão da província de Katanga.<sup>5</sup> As potências ocidentais apoiaram o Presidente do governo

---

<sup>5</sup> COATE, Roger, FORSYTHE, David e WEISS, Thomas. *The United Nations and Changing World Politics*. Westview Press: Boulder, 1994. p. 46.

central, enquanto que o bloco Soviético apoiou o então Primeiro Ministro, Sr. Patrice Lumumba. O resultado, depois de quatro anos, foi um Congo unificado, mas com tensões internas que resultariam em novos conflitos domésticos nos anos seguintes.

Em resumo, as Operações de Paz durante a Guerra Fria foram influenciadas pelos interesses políticos das Superpotências, o que dificultou alcançar consenso internacional sobre questões de segurança mundial. As iniciativas multinacionais de Operações de Paz utilizavam tropas no papel de “observador,” com a tarefa de observar e relatar violações de cessar-fogo. Isso era feito na esperança de que a atenção internacional sobre tais violações fosse suficiente para promover concordância dos beligerantes com os acordos de paz. Os conflitos que ocorreram durante a Guerra Fria, nos quais foram utilizadas tropas de Operações de Paz, apresentaram as seguintes características:

- a maioria dos conflitos era de natureza interestatal
- existiram cessar-fogo
- as partes em tais conflitos deram consentimento para a presença de forças de Operações de Paz

Os mandatos dessas Operações de Paz nunca autorizavam o uso de forças militares além da autodefesa, com apenas uma exceção. Durante a operação chamada UNIFIL, no Líbano, a ONU autorizou a suas tropas o

uso de forças militares para proteger os civis.<sup>6</sup> Os objetivos de Operações de Paz entre os anos 1949-1988 eram de caráter mais passivo, tendo em vista a manutenção do *status quo*.

### 2.1.2 O Período Pós-Guerra Fria

No período pós-Guerra Fria houve um crescimento significativo de empreendimentos de Operações de Paz pela ONU e por outras coalizões multinacionais. A seguir se examinará esse crescimento e as mudanças verificadas na natureza das Operações de Paz; serão também analisadas as razões de tais mudanças.

Desde a queda do muro de Berlim em 1989, a ONU iniciou 23 Operações Multinacionais de Paz (tabela 2). Além disso, dez outras operações do mesmo tipo foram realizadas por coalizões militares multinacionais (tabela 3). Além do aumento do número de tais missões, houve também mudanças em suas características, isto é, algumas delas se tornaram menos passivas.

Forças de Operações de Paz da ONU, desde 1989, têm sido utilizadas em situações onde não existia cessar-fogo. Cinco das missões do período em questão tiveram início quando não havia cessar fogo reconhecido por todas as partes beligerantes. A ausência de cessar-fogo

---

<sup>6</sup> UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION. **Peacekeeping Document DPI/1306/Revisão 4**. United Nations Publishing Section: New York, February 1995. Ver a seção "UNIFIL Activities" - Em 1982 depois da nova invasão Israelense no Líbano, às forças de "Peacekeeping" de UNIFIL foi dado um mandato ampliado para "fornecer proteção e assistência humanitária à população local

geralmente era acompanhada por falta de consentimento, de todas as partes envolvidas no conflito, para a presença das forças multinacionais de paz.

**Tabela 2 - As Operações de Paz da ONU pós-Guerra Fria Até 1997**

Nome Oficial da Operação e a Região	Cessar Fogo já existia?	Consentimento dos beligerantes no início?	Uso de força autorizado além de auto-defesa?	Número de militares
UNAVEM I 1989-1991 UN Angola Verification Msn I	Sim	Sim	Não	70
UNTAG 1989-1990 UN Transition Assistance Grp Namibia	Sim	Sim	Não	4500
ONUCA 1989-1992 UN Observer Group In Cent. America	Sim	Sim	Não	1000
UNIKOM 1991- UN Iraq-Kuwait Observer Msn	Sim	Sim	Não	3600
UNAVEM II 1991-1995	Sim	Sim Conflito Intraestatal	Não	350
MINURSO 1991- UN Msn for Referendum in Western Sahara	Sim	Sim (inicialmente) Conflito Intraestatal	Não	1700
ONUSAL 1991-1995 UN Observer Msn in El Salvador	Sim	Sim Conflito Intraestatal	Não	380
UNTAC 1992-1993 UN Transitional Authority in Cambodia	Sim	Sim Conflito Intraestatal	Não	15000
UNPROFOR 1992-1995 UN Protection Forces Bósnia/Croat/ex-Yug	intermitente	intermitente	Sim - Cap. VII	38000
UNOSOM I 1992-1993 UN Operations Somalia	Parcial	Parcial Conflito Intraestatal	Não	3500
UNOSOM II 1993-1995	Parcial	Parcial Conflito Intraestatal	Sim - Cap. VII	27796
ONUMOZ 1992-1994 UN Operations in Mozambique	Sim	Sim Conflito Intraestatal	Não	3941
UNOMUR 1993-1994 UN Observer Msn Uganda-Rwanda	Sim	Sim	Não	81
UNOMIG 1993- UN Observer Msn in Georgia	Sim	Sim Conflito Intraestatal	Não	136
UNOMIL 1993- UN Observer Msn in Liberia	Intermitente	Intermitente Conflito Intraestatal	Não	303
UNMIH 1993-1996 UN Mission in Haiti	Sim	Sim Conflito Intraestatal	Não	1200
UNAMIR 1993-1996 UN Assistance Msn Rwanda	Intermitente	Intermitente Conflito Intraestatal	Não	5500
UNMOT 1994 UN Msn Observers in Tajikistan	Sim	Sim	Não	40
UNAVEM III 1995-	Sim	Sim	Não	7000
UNPREDEP 1995- UN Preventive Deployment Force Macedonia	Sim	Sim	Não	1080
UNTAES 1996- UN Transitional Administration in Eastern Slavonia	Sim	Sim	Sim - Cap. VII	5000
UNMOP 1996 United Nations Msn of Observers Croatia	Sim	Sim	Não	28
UNSMIH 1996- UN Support Msn in Haiti	Sim	Sim	Não	1282

(Fontes - United Nations Peace-keeping Operations Past and Present, New York: UN Department of Public Information, setembro de 1996; Handbook on United Nations Peace Operations, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, handbook No. 3, abril de 1995; U.S. Army Peacekeeping Institute, Carlisle Barracks, Pa, EUA; International Peacekeeping News, Department of Peace Studies, University of Bradford, England.)

no máximo possível”; esta foi a primeira vez que a ONU explicitamente incluiu a proteção dos civis em um dos seus mandatos.

Um destaque dessa época é o número de conflitos **intraestatais** que envolveram as forças de *peacekeeping*. Onze das 23 novas operações estão nessa categoria. Esse tipo de intervenção multinacional nos assuntos internos de países soberanos nunca ocorreu antes de 1989. A maioria dessas intervenções resultou de pedidos feitos pelos próprios países, mas duas, a UNPROFOR na região da ex-Iugoslávia e a UNOSOM, na Somália, foram iniciativas do próprio Conselho de Segurança da ONU, e não contaram com o consentimento oficial daqueles países. Pela primeira vez a ONU autorizou o uso de força militar, de acordo com o Capítulo VII de sua Carta, nessas duas operações.

Outro fato notável é a escala das operações mais recentes. Antes de 1989, foram seis as Operações Multinacionais de Paz da ONU que envolveram mais de mil soldados. São 15 as operações pós-Guerra Fria que ultrapassaram esse número. Seis empregaram mais de cinco mil soldados.

Outras Operações de Paz que não estiveram sob o comando da ONU também foram realizadas durante essa época. A maioria das operações destacadas na Tabela 3 são resultado de pedidos feitos pela ONU à comunidade internacional para fornecer forças militares para lidar com situações onde a ONU não tinha capacidade suficiente. Essas operações são sancionadas pela ONU, mas operaram, ou operam fora do controle direto da organização, com uma exceção.

**Tabela 3 - Operações de Paz Realizadas por Coalizões Multinacionais (Não Comandadas pela ONU) Até 1997**

Operação	Número de componentes	Comentários
<b>MFO 1981-</b> Multinational Force and Observer Mission	2000	Um produto do acordo de paz entre Israel e Egito para monitorar a situação no Sinai. Inclui forças de onze países.
<b>ECOMOG 1990-</b> Economic Community (of West African States) Military Observer Group	8000	Uma resposta da comunidade Africana para lidar com a situação na Libéria. Sancionada pela ONU.
<b>OPC II 1991</b> Operation Provide Comfort	24000	Estabelecida depois da Guerra do Golfo para impedir agressões do Iraque contra os Kurdos. Sancionada pela ONU. Autorização Cap. VII
<b>NMOG I,II 1992</b> Neutral Military Observer Group	40	Organizada pela Organização da Unidade Africana para observar o cessar-fogo em Ruanda em julho de 1992.
<b>KMS 1992-</b> Commonwealth of Independent States Collective Peacekeeping Forces	25000	Uma força multinacional dos países da CEI para lidar com situações de conflito na Região dos Novos Estados Independentes. Inclui Operações de Paz em Ossetia do Sul, Abkhazia, Tadjiquistão, Moldova e Nagorno-Karabakh. A missão no Tadjiquistão <b>não foi sancionada pela ONU.</b>
<b>UNITAF 1992-1993</b> Unified Task Force	37000	Força criada como resposta de pedido da ONU para lidar com a situação na Somália. Sob comando dos EUA, que transferiu responsabilidade à ONUSOM II. Autorizada conforme Cap. VII.
<b>Operation Turquoise 1994</b>	3000	Coalizão criada para proteger os civis e a entrega da assistência humanitária em Ruanda, durante a guerra civil e os episódios de genocídio. Sancionada pela ONU, autorizada conforme Cap. VII
<b>MNF 1994</b> Multi National Force Haiti	22000	Força sancionada pela ONU para lidar com o conflito no Haiti. Autorizada conforme Cap. VII.
<b>NATO/IFOR 1995-</b> NATO Peace Implementation Force	20000	Resultado dos Acordos de Dayton sobre a situação em Bósnia-Herzegovina. Substituiu UNPROFOR em operações de paz. Sancionada pela ONU. Autorizada conforme Cap. VII.
<b>MOMEF 1995-</b> Military Observer Mission Ecuador/Peru	80+	A missão é monitorar a situação na fronteira entre o Peru e o Equador até que um acordo final seja alcançado. Inclui forças do Brasil, dos EUA, do Chile, e da Argentina.

(Fontes - **United Nations Peace-keeping Operations Past and Present**, New York: UN Department of Public Information, setembro de 1996; **Handbook on United Nations Peace Operations**, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, handbook No. 3, abril de 1995; U.S. Army Peacekeeping Institute, Carlisle Barracks, Pa, EUA; **International Peacekeeping News**, Department of Peace Studies, University of Bradford, England.)

A região dos Novos Estados Independentes, que surgiram da ex-União Soviética, se tornou alvo de Operações de Paz da KMS (Forças Coletivas da Comunidade dos Estados Independentes) sob liderança de forças russas. Sua operação no Tadjiquistão não foi sancionada pela ONU, primordialmente porque na situação não se aplicam os critérios da ONU para uma Operação de Paz. A participação das forças de KMS é considerada uma defesa das fronteiras dos países da CEI, em vez de uma tentativa de promover a paz dentro do Tadjiquistão, e a imparcialidade da

KMS, com uma preponderância de tropas russas, é questionável.<sup>7</sup> Existe relutância por parte da ONU em se envolver noutros conflitos, nessa região, geralmente pela mesmas razões verificadas com respeito ao conflito no Tadjiquistão.

Outros eventos têm acompanhado o aumento do número de Operações de Paz, desde 1989, o que mostra a importância crescente desse novo modelo de segurança coletiva. O primeiro exemplo foi a atenção dada à questão pelo Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, em seu discurso “Uma Agenda Para a Paz”, de 17 de junho 1992. Nesse discurso, o Secretário-Geral enfatizou que Operações de Paz são uma inovação da ONU, que traz estabilidade às diversas partes do mundo, e que existe demanda crescente para tais iniciativas. No lado militar, surgiam novos centros de ensino e pesquisa de Operações de Paz, como o *Lester Pearson Peacekeeping Training Centre*, no Canadá, criado em 1995, ou o *US Army Peacekeeping Institute* nos EUA, criado em 1993. Outro exemplo é o Centro de Treinamento de *Peacekeeping* das Forças Armadas Européias, que foi estabelecido na Alemanha em 1992. O Departamento de Defesa dos EUA também criou, em 1993, um *Deputy Assistant to the Secretary of Defense for Peacekeeping and Humanitarian Operations* (Sub-Secretário de Defesa para Operações de Paz e Assuntos Humanitários).

---

<sup>7</sup> OPREY, Kevin, “Keeping the Peace in the Borderlands of Russia,” em DURCH, William (ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990's*, New York: St. Martin's Press, 1996, p. 417, 429-436.



Fora da corrente militar e governamental, existe um regime crescente das organizações envolvidas com as Operações de Paz. Uma das primeiras instituições desse tipo foi o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), criado em 1969. Outro exemplo é a Universidade Para a Paz, criada em 1980 pela ONU em San José, Costa Rica. Uma ONG recente é a “A Academia Internacional para a Paz,” criada em Nova York em 1995, que funciona como um centro civil de pesquisa e ensino de Operações de Paz para os funcionários governamentais, diplomatas, militares e trabalhadores humanitários. Um acontecimento importante foi a conferência “A Gerência das Comunicações: As Lições das Intervenções na África”, realizada em Washington em junho de 1996, que incluiu membros da ONU, ONG’s, militares, organizações humanitárias e representantes de diversos governos. A meta dessa reunião foi melhorar a coordenação, a comunicação, e a informação compartilhada entre as diferentes entidades que trabalham com as Operações Multinacionais de Paz.

Há também um crescimento paralelo na indústria de Operações de Paz. Em 1994, por exemplo, houve uma exposição chamada *Peacekeeping '94* em Washington, D.C., criada por uma companhia canadense chamada *Baxter Publishing*. A idéia foi colocar as agências humanitárias lado a lado com os fornecedores de equipamento de *peacekeeping*, incluindo as indústrias bélicas. Segundo a ONG *The United Nations Association of the United States of America*, que participou dessa exposição, a ONU comprou mais do 3.5 bilhões de dólares em bens e serviços em 1993, e a metade foi

usada em suas Operações de Paz.<sup>8</sup> Outra exposição foi realizada em setembro de 1997 em Nova York, chamada *AID and TRADE: UN Field Operations Conference and Exhibition*.

Conforme exposto anteriormente, desde 1989 existe um crescimento em Operações de Paz. O crescimento do número de tais operações tem sido acompanhado por crescimento nos outros setores governamentais e não-governamentais, o que representa um movimento para melhorar o conhecimento desse novo modelo de segurança internacional e sua operacionalização. Além disso, tornam-se evidentes as tentativas comerciais de explorar Operações de Paz como uma indústria crescente. Ao se justificar o uso de forças multinacionais para realizar Operações de Paz, é necessário analisar as razões para esse crescimento recente, o que não significa as justificativas em si mesmas, mas poderia apontar as fontes de tais justificativas.

---

<sup>8</sup> MAREN, Michael. "War as Peace: How the Army and Aid Agencies are Reinventing Militarism at Peacekeeping '94," em *The Village Voice*, VV Publishing Co.: New York. 13 de dezembro 1994.

## **2.2 Mudanças no Sistema Internacional Pós-Guerra Fria que Levaram ao Crescimento de Operações de Paz**

A seguir são analisadas mudanças políticas, econômicas, militares, e tecnológicas que têm levado ao crescimento das Operações Multinacionais de Paz desde o fim da Guerra Fria. Essas mudanças conduziram a dois acontecimentos significativos: 1) o ambiente para empreender forças multinacionais em Operações de Paz tornou-se mais favorável a tais iniciativas, e 2) cresceu o número de conflitos que mereceriam tais empreendimentos. A análise que se segue enfoca as razões e as motivações de tal crescimento.

Uma grande parte das mudanças políticas que ocorreram tem suas raízes na diminuição da rivalidade entre as Superpotências. Essa diminuição, em conjunto com as mudanças na economia global e os avanços em tecnologia, que permitem interação internacional a níveis como nunca vistos, criou condições favoráveis para a formação de forças militares multinacionais com o propósito de lidar com problemas de segurança internacional.

### **2.2.1 Mudanças no Ambiente Político**

A queda do muro de Berlim sinalizou o fim da competição entre as duas Superpotências, afastando ao mesmo tempo a ameaça de guerra. Os efeitos têm sido diversos. Um deles é o colapso das barreiras ideológicas que impediam a cooperação para empreender Operações Multinacionais de Paz, como visto no Conselho de Segurança da ONU. Anteriormente, qualquer

iniciativa do Conselho sempre tornava-se refém do poder de veto das duas Superpotências. Hoje existem outros interesses dentro do Conselho de Segurança, e as antigas barreiras se tornaram parte da história. Com a diminuição das tensões Leste-Oeste, mais atenção está sendo dada aos conflitos regionais.

Outro efeito político é o fato de que o sistema internacional vem experimentando uma expansão dos regimes democráticos, o que facilita a cooperação no campo da segurança internacional. A dissolução da União Soviética gerou um número de novos países que adotaram sistemas democráticos de governo. A América Latina tem hoje trinta e três governos democráticos, que não existiam há dez anos. Há também movimentos democráticos na Ásia e na África. A expansão do número dos Estados democráticos leva à expansão dos valores ligados à democracia. Os valores sociais associados com os direitos humanos e a justiça social tornam-se mais presentes no sistema internacional, e, com isso, há um aumento dos esforços multinacionais para proteger esses valores quando os mesmos são ameaçados. Esse fortalecimento dos valores democráticos cria um ambiente mais favorável para a atuação de forças Multinacionais de Paz por duas razões. A primeira é a preferência pela cooperação entre os Estados democráticos. Muitos estudos têm mostrado que os países democráticos são menos propensos a promover guerras entre si.<sup>9</sup> Em lugar

---

<sup>9</sup> RUSSET, Bruce. *Grasping the Democratic Peace; Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993. p. 91.

do uso da força militar, as democracias têm procurado resolver conflitos através de métodos pacíficos. A outra razão é que os valores democráticos compartilhados têm levado a maior parte da comunidade internacional a reconhecer que a negação de alguns desses valores constituiria uma ameaça à segurança internacional. O melhor exemplo disso foi a Resolução 688 do Conselho de Segurança da ONU, que reconheceu o impedimento Iraquiano à assistência humanitária aos Kurdos e que tal atitude representava ameaça à segurança internacional, levando à Operação *Provide Comfort*. Essa resolução é importante não somente porque representa o uso das normas democráticas como justificativas para fornecer proteção internacional aos Kurdos, mas também porque foi a primeira vez que a comunidade internacional desafiou a soberania de um Estado membro da ONU.

O surgimento da ação militar coletiva no período pós-Guerra Fria poderia ser motivado pela lógica destacada por Olson sobre a “natureza do grupo.”<sup>10</sup> O grupo, ou a comunidade internacional, compõe-se de membros que agem juntos primeiramente para obter os bens coletivos oferecidos pelo grupo. Os membros poderiam beneficiar-se desses bens, se eles participam diretamente, ou não, das ações do grupo. O desaparecimento das barreiras da Guerra Fria tem criado novas condições para a comunidade internacional agir como um grupo, mas, segundo Olson, será necessário um tipo de coerção para motivar os membros do grupo a

---

<sup>10</sup> Essa sinopses é baseado na discussão de Wolfe sobre Olson em WOLFE, Alan, “Market, State and Society as Codes of Moral Obligation,” *Acta Sociologica*, vol. 32, n. 3, pp.221-236.

conseguir bens coletivos. Pode-se dizer que os bens de ações coletivas de *peacekeeping*, como a prevenção do conflito armado ou a diminuição do sofrimento humano, possam representar a motivação ou coerção das ações do grupo num sentido platônico ideal. Porém, numa perspectiva realista, essas motivações podem se basear em bens coletivos econômicos, que são examinados a seguir.

### 2.2.2 Mudanças Econômicas

As mudanças econômicas no sistema internacional que facilitam o uso de forças multinacionais estão ligadas às mudanças no ambiente político. Essas mudanças econômicas começaram bem antes de 1989, mas o colapso do bloco soviético acelerou seus efeitos. A relação entre as mudanças econômicas e políticas é entendida de acordo com Gamble, que diz que o entendimento certo da política requer que se dê “peso explicativo às estruturas e processos econômicos.”<sup>11</sup> A primeira mudança econômica examinada a seguir é a realização de uma economia global mais integrada e como isso afeta a comunidade internacional no sentido de promover mais Operações de Paz. A outra é o fato de que as Forças Armadas, por muito tempo consideradas o aspecto mais importante do poder e influência de uma nação na esfera internacional, foram ultrapassadas por interesses econômicos desde o final da Guerra Fria, o que leva à preferência por ações militares coletivas.

---

<sup>11</sup> GAMBLE, Andrew. “The New Political Economy,” *Political Studies*, XLIII, 1995, p. 521.

A economia global mais integrada criou um ambiente internacional no qual os efeitos de determinado conflito em apenas um país ou região podem refletir-se em outros. Por exemplo, a guerra do Golfo, que afetou negócios bélicos brasileiros, ou a crise da Bósnia, que afetou os países europeus com seu fluxo de refugiados. O grau desses efeitos dependerá do nível de integração de um país ou região na economia global, e poderá também influenciar a reação da comunidade internacional com referência a determinado conflito. O aumento dos efeitos econômicos prejudiciais que poderiam ser gerados por causa de um conflito regional ou intraestatal tem levado a comunidade internacional a intervir em tais situações para minimizar esses efeitos. Os efeitos econômicos negativos, neste sentido, não são apenas ameaças às oportunidades comerciais ou ao fornecimento de um recurso globalmente importante (como petróleo), mas poderiam ser representados por custos imprevistos que tais conflitos poderiam gerar, como tem sido o caso de países invadidos pelo grande influxo de refugiados. As ações coletivas dos Estados, em face dos conflitos que pudessem criar efeitos econômicos prejudiciais, representam uma tentativa desses mesmos Estados de combater a diminuição de sua capacidade de influenciar o setor econômico.<sup>12</sup> As Operações de Paz são apenas um aspecto da política econômica internacional, mas é o domínio especial dos Estados porque são estes as únicas entidades que detêm o poder militar.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> GAMBLE, op. cit. p. 522

<sup>13</sup> Existe uma companhia mercenária chamada "Executive Outcomes," que faz operações militares para quem lhes pague, mas agora só trabalha para alguns governos.

A mobilização internacional contra o Iraque durante a Guerra do Golfo foi motivada, em parte, pela ameaça aos estoques mundiais de petróleo, que foi além de uma Operação de Paz - mas isso mostra bem o surgimento pós-Guerra Fria da ação coletiva de segurança baseada, em parte, em razões econômicas. Os efeitos da economia global mais integrada, no que se refere às Operações de Paz, são destacados pelas operações na Bósnia e áreas vizinhas. Essa região está bem perto das regiões industrializadas da Europa. O conflito lá poderia prejudicar o comércio regional e impedir o desenvolvimento econômico, o que seria contrário aos interesses dos países da União Européia (UE), especialmente depois do colapso da União Soviética. Outro argumento nesse sentido é o fato de se ignorar os conflitos em lugares que não têm importância econômica, como algumas regiões da África ou num país como o Timor Leste.

Os “custos imprevistos” são outra motivação da comunidade internacional para lidar com as situações de conflito, primeiramente em virtude dos milhares de refugiados que fogem desses conflitos, criando dificuldades para outros países que têm que absorvê-los. Por exemplo, aproximadamente 700,000 refugiados do conflito da Bósnia migraram para países da UE. A Alemanha recebeu mais de 350,000 refugiados a um custo de US\$2.5 bilhões por ano, o que criou também pressões no país que vinha arcando com os custos da unificação e com um alto nível de desemprego.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> CZUCZKA, Tony. “War Refugees Panicked by German Moves to Send them Back.” Source News, <http://sddt.com/files/library/wire/96/headlines>.



Situação similar existe na África Subsaariana, com os conflitos em Ruanda, na Libéria, na Somália e no Burundi, que têm gerado crises envolvendo 1.9 milhões de refugiados, que finalmente estão recebendo atenção neste ano.<sup>15</sup> O custo imprevisto dos refugiados para os países vizinhos é muito alto, excedendo seus recursos e os das organizações humanitárias. Esse custo não é apenas econômico; o fluxo de refugiados também cria problemas de segurança, porque algumas facções beligerantes desses conflitos se misturam com os refugiados.

Segundo o Alto Comissariado de Refugiados da ONU, o número total de refugiados no mundo subiu de 17 milhões em 1991 para 27 milhões em 1995.<sup>16</sup> Esse aumento do problema dos refugiados tem motivado a comunidade internacional a promover intervenções multinacionais para lidar com tais situações. “A intervenção internacional, como resposta aos fluxos dos refugiados, tornou-se a norma *de facto* na declaração e na prática dos Estados.”<sup>17</sup>

Outro aspecto econômico pós-Guerra Fria, que facilita o uso de forças multinacionais em ações coletivas de Operações de Paz, reside nas mudanças da estrutura da economia global, que resultam na substituição do poder militar como o aspecto mais influente de uma nação na esfera

---

<sup>15</sup> VACCARO, Matthew. “The Politics of Genocide: Peacekeeping and Rwanda,” em DURCH, William (ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990's*, New York: St. Martin's Press, 1996, p. 396.

<sup>16</sup> Alto Comissariado de Refugiados da ONU. “UNHCR & Refugees,” <http://www.unhcr.ch>, 1997.

<sup>17</sup> DOWTY, Alan, LOESCHER, Gil. “Refugee Flows as Grounds for International Action,” *International Security*, verão, 1996, pp. 45-46.

internacional, pelo poder econômico. Exemplos de importantes mudanças na estrutura da economia global são os aumentos da mobilidade de capital e dos meios de produção.<sup>18</sup> Conjuntamente com uma economia global mais integrada, a mobilidade dos meios da produção estimula os países a procurar mercados estrangeiros mais atraentes. Isso implica que as políticas externas dos Estados precisam enfatizar políticas macroeconômicas em vez de políticas externas mais convencionais - os *policy makers* precisam ser mais orientados ao mercado global, a fim levar aos seus próprios países os benefícios econômicos. É muito comum ver governos nacionais negociando diretamente com as corporações transnacionais, hoje em dia. Essa dimensão Estado - corporação significa que os Estados estão concorrendo para gerar riqueza dentro de seus próprios territórios, em vez de procurar poder sobre outros pela conquista de mais território.<sup>19</sup> Até recentemente era a capacidade militar que representava a principal fonte de poder de uma nação - hoje, a prosperidade e a influência econômica são os principais veículos do poder, e constituem interesse maior da política externa atual.<sup>20</sup>

Esse crescimento na busca dos interesses econômicos significa uma mudança na maneira como as nações utilizam seus recursos financeiros.

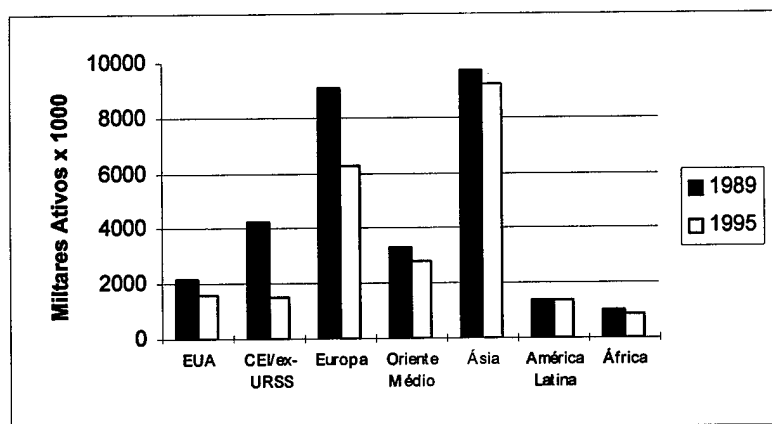
---

<sup>18</sup> Esta idéia é analisada em STRANGE, Susan, "Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms and Diplomacy," em STUBBS & UNDERHILL, **Political Economy and the Changing Global Order**, New York: St. Martin's Press, 1994

<sup>19</sup> STRANGE, Susan, op. cit.

<sup>20</sup> ROSENCRANCE, Richard, **The Rise of the Trading State**, e KENNEDY, Paul, **The Rise and Fall of the Great Powers**, New York: Random House, 1987.

Desde a queda do muro de Berlim, um item dos orçamentos nacionais que caiu na maior parte do mundo foram as dotações para o setor militar, com a resultante transferência desses recursos para outros setores e prioridades nacionais. Em 1988, a despesa bélica mundial foi de US\$ 1,337 trilhões (valor constante de 1993). Em 1994, essa despesa caiu para US\$ 794 bilhões (valor de 1993), o que representa uma queda de quarenta por cento.<sup>21</sup> Essa queda nas despesas nacionais bélicas se reflete na redução dos números dos militares ativos nas Forças Armadas dos vários países. O gráfico seguinte mostra quantitativamente essa redução por região, com exceção dos EUA e da ex-União Soviética. Os dois são destacados independentemente, pois foram os que realizaram mudanças mais profundas. As Forças Armadas dos novos estados criados pelo colapso da URSS são incluídas no total da Europa de 1995.



**Figura 1 - Reduções das Forças Armadas entre 1989-1995<sup>22</sup>**

<sup>21</sup> A fonte dessa informação é o International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 1989-1990* e de *1995-1996*, London: Oxford University Press, 1989 e 1995.

<sup>22</sup> Os dados foram compilados de IISS, op. cit., *Air Force Magazine*, Arlington, Va: The Air Force Association, vol. 80, n. 5 de maio 1997, e *Soviet Military Power*, Washington, D.C.: US Government

Desde o fim da Guerra Fria houve uma redução de 23 por cento nas Forças Armadas dos vários países. Esse fato, juntamente com a redução em despesas nacionais para a defesa, levaram a uma redução da capacidade das nações de realizar operações militares autônomas, o que conduz à preferência da comunidade internacional pela criação de coalizões e forças multinacionais a fim de lidar com situações de segurança internacional. Forças Armadas menores necessitam combinar melhor seus efetivos para cumprir com as missões de paz e as intervenções humanitárias aprovadas pela ONU; e, como mencionado anteriormente, o número dessas missões está crescendo como nunca visto anteriormente.

### 2.2.3 Mudanças Tecnológicas

Os avanços em tecnologia de comunicação e de comércio e indústria têm proporcionado a motivação à comunidade internacional para realizar mais operações de paz desde o fim da Guerra Fria. Tais avanços não são independentes, mas são parte de mudanças no ambiente político e econômico.

Os avanços em tecnologia resultam, em grande parte, da integração da economia global, seja tecnologia de produção ou de telecomunicações, por exemplo. Como resultado, os efeitos da instabilidade ou de conflito em uma região mundial são sentidos nas demais. A facilidade hoje existente para se transferir capital ou meios de produção (especialmente das companhias transnacionais que usam alta tecnologia, que é facilmente

transferível a diferentes lugares), significa que os países hospedeiros e seus investidores estrangeiros poderiam perder muito se houvesse uma grande fuga desses recursos, por causa de um conflito dentro ou perto da região. Assim, há grande interesse internacional em se prever e prevenir conflitos, por causa dos interesses econômicos espalhados e compartilhados pela tecnologia avançada.

Os avanços na tecnologia das telecomunicações têm facilitado o uso de forças de paz primeiramente pela capacidade de se influenciar a opinião pública. Cidadãos em qualquer parte do mundo, quase instantaneamente, podem assistir aos resultados dos conflitos e das catástrofes humanas associadas com tais conflitos. O poder da mídia é enorme nessa área, evidenciado por reações públicas às situações na Bósnia, na Somália, em Ruanda, no Haiti, e em outras lugares. Pode-se argumentar que o interesse internacional em tais situações não seria tão elevado se não houvesse ampla cobertura pela mídia internacional, usando sua tecnologia avançada. A tecnologia das telecomunicações também permite a criação de coalizões de opinião pública, especialmente pela Internet, que são manifestadas em movimentos transnacionais, as quais têm impulsionado ações da comunidade internacional, ou criado pressão doméstica para lidar com situações de conflito em outra região. A *Anistia Internacional*, e o *Human Rights Watch* são alguns exemplos de movimentos transnacionais que usam tecnologia da mídia para gerar apoio da opinião pública a suas propostas.

Quando se combinam os avanços recentes em tecnologia das comunicações com as mudanças econômicas e políticas do sistema internacional no pós-Guerra Fria, pode-se identificar algumas explicações para o crescimento do uso das forças multinacionais de paz. O mundo atual, que está experimentando a intensificação do fenômeno chamado globalização, permite a um cidadão ver, ouvir e sentir os acontecimentos fora de suas próprias fronteiras, muito mais do que um cidadão de uma década atrás.

#### 2.2.4 Problemas Emergentes de Segurança Internacional Relacionados com as Operações de Paz na Época Pós-Guerra Fria

O ambiente internacional se tornou mais favorável para a utilização de forças multinacionais em Operações de Paz, mas o número de conflitos que merecem tal atenção também tem crescido. O fim da Guerra Fria não sinalizou o fim de conflitos mundiais, mas parece ser o começo de uma nova era de conflitos menores, a nível regional ou local. A redução e a retirada de forças das Superpotências de áreas como a Alemanha levaram ao aumento de inquietação em alguns países novos, especialmente na região da ex-União Soviética. Em 1991, a ex-Iugoslávia explodiu em conflito em virtude de movimentos nacionalistas. Uma onda de separatismo afetou os Estados da Georgia, do Tadjiquistão e da Moldova, que se tornaram alvos de Operações de Paz.

O continente Africano tem seus próprios problemas. Muitos conflitos nessa região, que existiam bem antes de 1989, têm raízes em diferenças

étnicas ou tribais. Porém, a tecnologia recente da mídia é capaz de captar a atenção internacional com notícias desses conflitos. Uma polêmica existe porque a comunidade internacional tem sido lenta em reagir às situações na África, quando comparadas com as situações na Bósnia, no norte do Iraque ou no Haiti. O genocídio em Burundi e em Ruanda entre os Hutus e os Tutsis foi tão sério como o que aconteceu no ex-Iugoslávia.<sup>23</sup> A marginalização econômica da maioria dos países africanos possivelmente também marginaliza-os politicamente, o que está se tornando evidente pela falta de intervenções internacionais na região para lidar com as situações de conflito e instabilidade.

Os benefícios econômicos da globalização não são compartilhados por todos. De fato, existe uma desigualdade crescente entre os que “têm” e os que “não têm.”<sup>24</sup> Como já foi mencionado, muitos países se encontram à margem do processo de globalização pois não recebem a mesma atenção da comunidade internacional com respeito aos assuntos de segurança. A autonomia geral do Estado também é debilitada pelas forças econômicas globais, o que leva a altas tensões entre os governos e seus cidadãos em algumas regiões. Segundo Przeworski, “....a desigualdade crescente com uma soberania reduzida provavelmente exacerbe o conflito social e

---

<sup>23</sup> Em DURCH, William, *op.cit.*, há análises separadas das situações na Bósnia e em Ruanda e Burundi. O estudo da cronologia das duas situações destaca que a reação da ONU foi mais lenta nas situações na África Subsaariana.

<sup>24</sup> Este fato é destacado e analisado no relatório de PROGRAMA DE NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. *Human Development Report - 1997*, New York: RDH/PNUD, 1997.

enfraqueça as instituições democráticas nascentes.”<sup>25</sup>

As mudanças no sistema internacional da época pós-Guerra Fria facilitam o surgimento de um novo modelo da segurança coletiva - a Operação de Paz. As mudanças econômicas, políticas e tecnológicas têm interagido para criar um ambiente internacional favorável ao uso das Forças Armadas. Ao mesmo tempo, o número de conflitos que mereceriam tal uso cresceram, criando uma demanda maior para as Operações de Paz. Mas, é necessário lembrar o seguinte, que é o enfoque deste trabalho: ainda que as condições para o uso das forças Multinacionais em Operações de Paz sejam favoráveis, o que torna tal uso um ato correto, ou, quando é ele justificado? Essa questão é tratada posteriormente, depois de uma análise das Operações de Paz, em todas as suas formas.

---

<sup>25</sup> PRZEWORSKI, A, et. al. *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995, p. 10.



### 3. Definição de Operações de Paz

A fim de identificar as justificativas para empreender Operações Multinacionais de Paz, é necessário um bom entendimento do conceito básico. O capítulo anterior mostrou o crescimento desse tipo de ação multinacional como um instrumento de política externa compartilhada e de segurança coletiva. Porém, é importante examinar o espectro das atividades cobertas pelas Operações de Paz e esclarecer o sentido desse conceito, como utilizado neste trabalho. O reconhecimento da motivação da comunidade internacional para empreender tais operações, ligado a um entendimento claro do conceito construirá uma boa base para se analisar as razões de tais empreendimentos multinacionais.

As atuais definições de Operações de Paz e suas subcategorias, como utilizadas pela mídia e por líderes mundiais, são vagas. Abrangem muito mais do que a ação passiva, incluindo desde ações humanitárias à intervenção armada. No sentido geral, uma operação de paz é reconhecida pela comunidade internacional como o emprego de Forças Armadas, que não são parte de um conflito, para manter, observar ou criar uma situação de paz dentro de um determinado conflito, sem a intenção de tomar partido nesse conflito. Suas formas atuais são diversas, mas podem ser categorizadas de acordo com dois critérios: 1) pela complexidade de uma operação e 2) pelo nível do consentimento que as partes em conflito dão à

presença de forças de paz.<sup>26</sup>

A complexidade de uma operação deriva de seu mandato ou mandatos, que pode ser tanto para observar um processo de paz como para criá-lo. A complexidade determina o tamanho e a composição das forças necessárias para cumprir tais mandatos. O grau de consentimento da população civil assim como dos beligerantes envolvidos no conflito, pode afetar a maneira como se desenvolve a operação, especialmente no que diz respeito aos métodos usados pelas forças ao realizar suas tarefas.

A seguir são apresentadas quatro categorias de Operações de Paz que cobrem o espectro desse tipo de ação militar e política, o qual inclui desde ações passivas até a intervenção armada feita por terceiros (*third parties*), ou seja forças multinacionais que operam sob mandato ou sancionadas pela ONU.

É importante destacar que tais categorias não são mutuamente excludentes. Uma Operação de Paz pode passar de uma categoria a outra, dependendo da situação política. Muitos fatores podem afetar a essência de uma operação, como, por exemplo, a vontade internacional, o sucesso da operação ao cumprir seu mandato, a passagem do tempo, o número de feridos, etc. Existem exemplos onde o consentimento dos beligerantes desapareceu com o tempo, o que mudou a natureza da operação. Também

---

<sup>26</sup> Essas medidas e categorias mencionadas nesta parte do trabalho são baseadas no estudo feito para o Congresso Americano chamado **Handbook on United Nations Peace Operations** por O Henry L. Stimson Center, um centro de pesquisa de políticas públicas ("think tank") em abril de 1995. O estudo do Stimson Center é importante pois é recente e incorpora informação de todas as operações de "peacekeeping" realizadas desde o fim da Segunda Guerra Mundial até 1995.

existem exemplos de operações que começaram de maneira mais coerciva e se transformaram em operações mais passivas.

### **3.1 Operações de Paz (Peacekeeping) Tradicionais**

A primeira classificação de Operações de Paz, no sentido tradicional, refere-se ao tipo de operações efetuadas durante a Guerra Fria, ou seja, o uso de observadores militares encarregados de informar sobre as violações de um acordo de paz. Normalmente, uma força de paz desse tipo é posicionada entre as partes beligerantes para monitorar um cessar-fogo, já acordado. Tais missões são realizadas com o consentimento das partes em conflito. O uso da força, se for necessário, será limitado à autodefesa, não necessariamente para impedir o reinício do conflito. Caso o conflito se reinicie, as forças de operação de paz são retiradas. A imparcialidade dessa força é inquestionável em missões tradicionais. Um exemplo desse tipo de Operação de Paz foi a *UN Truce Supervision Organization* (UNTSO), criada depois da Crise de Suez. Geralmente, uma Operação de Paz Tradicional tem um contingente civil pequeno.

### **3.2 Operações de Paz Multidimensionais**

As Operações de Paz Multidimensionais representam missões mais ambiciosas. Seu mandato inclui mais do que observar um processo de paz. Às vezes, forças desse tipo de Operações de Paz são incumbidas de facilitar a implementação de um acordo de paz entre os beligerantes, o que poderia significar o uso da força contra qualquer elemento que tentasse

impedir ou obstruir a implementação de tal acordo.

A exemplo das Operações Tradicionais, as Operações de Paz Multidimensionais ocorrem quando existe um acordo de paz assim como o consentimento dos beligerantes. A autorização do uso da força militar, além da autodefesa, é o que diferencia essas operações das Operações Tradicionais. Portanto, a probabilidade de ocorrência de feridos é mais alta. Esse risco mais elevado pode afetar o número de tropas utilizado. Na maioria das operações desse tipo existe uma agenda de implementação e datas pre-estabelecidas para cumprir os mandatos. Uma vez cumprida sua missão, a Força de Paz, em geral, é retirada.

As Operações Multidimensionais geralmente têm componentes relativamente grandes de civis, que têm a função de criar um ambiente político e social para permitir uma paz duradoura. Eles podem realizar esse trabalho através do desenvolvimento dos setores públicos, da observação de eleições, da assistência a refugiados, da observância do cumprimento de normas de direitos humanos, e outros. Quando necessário, tais componentes coordenam suas ações com as forças de paz. A meta é criar um ambiente político no qual será preferível cumprir o acordo de paz do que reiniciar o conflito.<sup>27</sup> Um exemplo desse tipo de operação multidimensional é a *UN Transition Authority* (UNTAC) no Camboja, que manteve paz entre o Khmer Vermelho e as forças

---

<sup>27</sup> A questão das diferenças de conseqüências é destacada em THE HENRY L. STIMSON CENTER, *Handbook on United Nations Peace Operations*, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, handbook No. 3, abril de 1995.

governamentais, gerou e monitorou as eleições, e retirou as armas dos beligerantes, na medida em que preparava uma nova força policial civil.

### **3.3 Intervenção Humanitária**

As Operações de Paz Tradicionais e as Operações de Paz Multidimensionais são realizadas para assegurar uma paz já existente. Porém, a Intervenção Humanitária pode ser feita em situações de conflito, mas sem a intenção de participar no conflito ou de interrompê-lo. A Intervenção Humanitária é realizada para aliviar a miséria de populações civis que se encontrem em meio de um conflito e pode contar ou não com o consentimento das partes. Tais empreendimentos de Operações de Paz visam a ajudar os cidadãos a sobreviver até que uma Operação Multidimensional possa ser implementada, se for o caso.

Poderá haver uma situação de cessar-fogo ou não, que normalmente cria a necessidade para a Intervenção Humanitária. Essa situação, também, é acompanhada pela falta de consentimento de todos os beligerantes para a presença de forças da Intervenção Humanitária. A utilização de tais forças de paz pode representar uma violação da soberania nacional no caso de um conflito doméstico e quando essas forças necessitarem lutar contra as forças locais para garantir sua missão humanitária.

O Conselho de Segurança da ONU tem concordado com a violação da soberania nacional por forças interventoras em situações domésticas, quando a situação de natureza humanitária pode representar uma ameaça à

paz e a segurança internacionais. Essas ameaças poderão incluir o risco de um conflito se espalhar para outra região ou o fluxo de refugiados que ameaçariam a estabilidade política e econômica da região como um todo.<sup>28</sup> A idéia que algumas situações de caracter humanitário poderiam representar ameaças internacionais foi legitimada pela ONU em 1991 quando aprovou a Resolução 688 contra o Iraque. A resolução declara que a repressão de Saddam Hussein contra as populações de Kurdos e de Shiitas, que tinha o propósito de impedir o fornecimento de qualquer tipo de assistência humanitária àquelas populações, constituía uma ameaça à segurança e a paz internacionais, e merecia iniciativa internacional.<sup>29</sup> Porém, é necessário destacar que a comunidade internacional não tem agido de maneira consistente nas situações de Intervenção Humanitária, o que é examinado posteriormente.

A Intervenção Humanitária é uma Operação de Paz difícil de ser cumprida, uma vez que a ação das forças utilizadas poderá afetar a percepção de sua imparcialidade, particularmente quando altera a balança de poder local. Além disso, em algumas Intervenções Humanitárias, a população civil tem sido tratada como um objeto ou prêmio de combate dos beligerantes, o que dificulta o trabalho das forças de paz em fornecer-lhe assistência humanitária. É importante destacar que, anteriormente, algumas missões multinacionais foram autorizadas a usar a força com base

---

<sup>28</sup> THE HENRY L. STIMSON CENTER, op. cit., p. 3.

<sup>29</sup> COATE, et. al. pp.73-74

no Capítulo VII da Carta da ONU, a fim de lidar com ameaças à assistência humanitária.

As Intervenções Humanitárias em geral têm um amplo componente civil, com a responsabilidade de dar assistência humanitária ou se entrosar com os grupos humanitários que já estejam trabalhando na área de operações. Em ambiente de alto risco, o nível da coordenação é intenso, em virtude da necessidade de fornecer segurança aos membros da força humanitária. Quando a ameaça à segurança é menor, exige-se um tipo de coordenação também menor, focalizando mais na utilização da capacidade logística das forças de paz. As primeiras etapas das operações na Somália e na Bósnia, e a Operação *Provide Comfort* no norte do Iraque representam exemplos de Intervenções Humanitárias.

### **3.4 Imposição de Paz (Peace Enforcement Operations)**

As Operações de Imposição de Paz utilizam a força coercitiva para separar os beligerantes envolvidos num conflito - com ou sem o seu consentimento.<sup>30</sup> A meta é produzir um cessar-fogo para facilitar negociações entre os beligerantes e proteger os não-combatentes. As forças interventoras provavelmente não serão imparciais e terão a autorização de usar força militar além da autodefesa, conforme o Capítulo VII da Carta da ONU. A Imposição de Paz é uma intervenção militar não com o fim de derrubar um oponente através de sua destruição, mas apenas

---

<sup>30</sup> Essa definição vem de CORUM, James, "Poder Aéreo e a Imposição de Paz," em *Airpower Journal*, Ed. Brasileira, 2o. trimestre, 1997, p.73.

para acabar com um conflito. A diferença entre Imposição de Paz e uma Intervenção Humanitária é o fato de que as forças do primeiro tipo de operação decidem participar no conflito existente, em vez de evitarem tornar-se participantes.

A Imposição de Paz poderia evoluir de uma Intervenção Humanitária, ou poderia ser uma ação independente. Se por um lado as Intervensões Humanitárias representam afronta à soberania nacional, em alguns casos de conflito intraestatal, as Operações de Imposição de Paz não deixam qualquer dúvida a esse aspecto. Assim, tal iniciativa representa desafio à soberania de um Estado, mas a história mostra que as Operações de Imposição de Paz, em situações como a da Somália, ocorreram sob condições que se aproximavam da anarquia, onde não existia um governo de fato ou qualquer entidade que exercesse a soberania do país. A intervenção no Haiti também pode ser considerada um exemplo de Imposição de Paz. O propósito da coalizão multinacional então formada foi usar a força para restabelecer a democracia, com ou sem o consentimento das diferentes facções existentes no país.

### ***3.5 Esforços Diplomáticos em Operações de Paz***

Um elemento comum a todas as categorias de Operações de Paz é o esforço diplomático. Nenhum conflito acaba sem uma solução política durável. Isso é o que diferencia as Operações de Paz das operações de guerra. No prosseguimento de uma guerra, os diplomatas normalmente



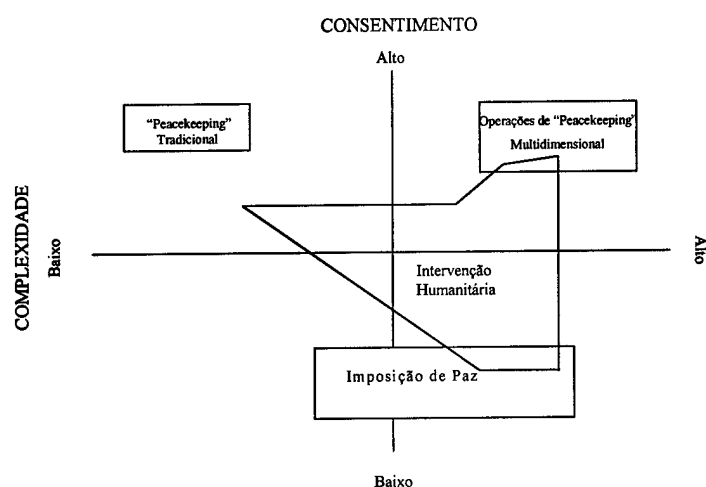
esperam até que uma solução militar surja antes de negociar uma solução política. Uma Operação de Paz requer que os diplomatas trabalhem ao mesmo tempo em que acontece a operação militar. O fim das hostilidades e a manutenção da paz são apenas meios para resolver uma situação que mereça o empreendimento de forças multinacionais de paz. A solução política representa esse fim, exigindo a ação diplomática ativa durante a operação inteira.

### **3.6 Comparação das Categorias**

Para compreender melhor as quatro categorias apresentadas, a Figura 2 representa as diferenças entre elas, usando de um lado o nível de consentimento local, e do outro a complexidade da operação. As Operações de Paz Tradicionais são as missões mais diretas - existe o consentimento para a presença de uma força de paz, e o mandato para observar a paz é simples. As Operações de Paz Multidimensionais também, em geral, operam com o consentimento local, mas a complexidade dessa missão é maior. Seus mandatos poderiam incluir o uso da força militar para impedir transgressões, tarefas para construir uma nação (*nation building*) e a assistência humanitária.

As Operações de Imposição de Paz cobrem um espectro de ações muito variável. O conflito existe, porém, a questão de consentimento ou sua existência é muito variável. Através do mandato da comunidade internacional é que é determinada sua complexidade. Quando o único

mandato é acabar com a luta entre os beligerantes, há menor complexidade. Ao acrescentar o fornecimento de assistência humanitária, ou um crescimento nos números dos beligerantes, ou a reconstrução de uma sociedade sem condições de governabilidade, a complexidade pode alcançar o máximo.



**Figura 2 - O Espectro de Operações de Paz Diferenciadas**

(Fonte: STIMSON CENTER, op. cit. p.6.)

A Intervenção Humanitária cabe em todos os quadros da figura. A vontade internacional daquelas operações determina sua complexidade, dependendo da situação. Essa vontade poderia mudar com o aumento da duração de uma operação, e alteraria sua complexidade. O nível de consentimento também poderia variar com o tempo, especialmente se o apoio internacional começasse a declinar e caso isso fosse percebido pelos

beligerantes. A Intervenção Humanitária tem as melhores condições de tornar-se uma operação capaz de impor a paz se a agressão contra as forças de paz, que estariam protegendo as ações humanitárias, se tornasse alta demais e motivasse a comunidade internacional a permiti-la. Por outro lado, tal agressão poderia terminar uma operação humanitária por destruir o apoio internacional.

O objetivo ideal de qualquer Operação de Paz é deixar uma região ou Estado em condições de paz duradoura. Existe um raciocínio entre essas categorias que dá valor explicativo ao descrever uma transição de uma operação da categoria pior (um nível baixo de consentimento e alta complexidade) a uma mais desjável (nível alto de consentimento e baixa complexidade). A história recente fornece um exemplo desse tipo de evolução - a primeira Operação de Paz na Bósnia foi uma Intervenção Humanitária. Com dificuldade, tornou-se uma operação de Imposição de Paz, que chegou ao ponto onde a presença das forças multinacionais representam uma Operação Multidimensional. O futuro das forças multinacionais nessa região dependerá da evolução do ambiente político e social, juntamente com a vontade da comunidade internacional em manter esse tipo de compromisso de paz.

## **4. O Que Justifica Operações Multinacionais de Paz?**

Com base na história de Operações de Paz e nas ações abrangidas por tais operações, a análise para justificar esse empreendimento merece um exame das características e das tendências do sistema internacional, que pode mostrar quais interesses são compartilhados pela comunidade internacional ao motivá-la a realizar Operações Multinacionais de Paz. Quando esses interesses são comparados com os objetivos de tais operações, pode-se identificar as justificativas usadas pela comunidade internacional para legitimar essas ações coletivas. O capítulo que se segue descreve as características e as tendências políticas e econômicas do sistema internacional atual, trata a questão moral associada com as Operações de Paz, e como justificar essas operações a nível internacional.

### ***4.1 A Situação Internacional***

A situação histórica que levou ao aumento de Operações de Paz foi descrita no Capítulo 2. O objetivo aqui é examinar o sistema internacional atual e suas tendências, antes de analisar o que justificaria, ou não, tais operações multinacionais.

A Guerra Fria foi, em grande parte, uma competição por influência geográfica. Hoje a geografia está sendo substituída por interesses econômicos. O mundo se transformou de blocos ideológicos a blocos econômico-políticos. O realismo, como tratado por Morgenthau e outros,

teria de ser interpretado hoje com mais ênfase ao sentido econômico. O realismo ainda existe, mas com menos ênfase ao sentido de poder militar, pois com ênfase ao prosseguimento dos interesses nacionais por outros meios, primordialmente econômicos, devido as mudanças no ambiente internacional.

A classificação seguinte é usada para categorizar os Estados no sistema internacional emergente.<sup>31</sup> Essa tipologia é mais útil do que apenas classificar os países como desenvolvidos, emergentes e subdesenvolvidos. Abrange a natureza política e econômica dos Estados, que são duas vertentes significativas na análise das relações internacionais. A primeira categoria é chamada **democracias de livre mercado** (*market democracies*), que incluem aqueles Estados que têm governos democráticos e economias domésticas baseadas no conceito do livre mercado. Exemplos deste tipo são os países de América do Norte, Japão, Europa Ocidental, e os países industrializados da Ásia e da América Latina.

A segunda categoria denomina-se **Estados em transição**. Consiste dos Estados pós-socialistas e pós-autoritários que estão ainda passando por um processo de transição política e econômica. Esses Estados mostram preferência por governos democráticos, deram os primeiros passos nesse sentido, através da realização de eleições livres, mas ainda não estabeleceram democracias duradouras. Outro aspecto dessa categoria é a

---

<sup>31</sup> INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES (INSS), NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY (EUA), "The Emerging World System," em *Strategic Assessment 1995*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.

preferência desses Estados por economias de livre mercado, embora ainda prevaleçam políticas econômicas que dificultam tal prática.

A terceira categoria é denominada **Estados em crise**. Os Estados nessa categoria são os que não têm governos democráticos, e não demonstram possibilidade de conseguí-los no futuro próximo. Esses Estados tendem a ter economias atrasadas, ou que beneficiam apenas uma pequena parte da sociedade. Os Estados deste tipo geralmente exibem pouco desenvolvimento econômico e, às vezes, são recebedores de assistência humanitária por causa de crises domésticas. Exemplos dessa categoria são a Somália, o Iraque, Ruanda, a Libéria, a Coreia do Norte, ou o Líbia.

Nem todos os países cabem perfeitamente em apenas uma categoria. Por exemplo, a China exibe interesses econômicos de livre mercado, mas ainda tem políticas internas repressivas. Porém, tais Estados constituem exceção à norma.

#### 4.1.1 Tendências Políticas

As mudanças históricas do ambiente político foram descritas anteriormente para explicar o crescimento de Operações Multinacionais de Paz. Aqui são destacadas as tendências atuais e seus efeitos sobre a segurança internacional. Primordialmente existem três tendências políticas internacionais: a expansão da democracia, o aumento dos desafios à soberania nacional, e a alteração da hegemonia dos EUA.

Verifica-se uma expansão da democracia no ambiente político

internacional, acompanhada por uma corrente neoliberal. O número de Estados reconhecidos como democracias dobrou entre os anos 1973 a 1990.<sup>32</sup> Enquanto o estabelecimento da democracia for considerado um passo desejável, o movimento democrático em alguns países torna-se fonte de conflito, especialmente nos Estados em crise, porque a expansão da liberdade de votar e participar no governo dá vozes às partes em sociedades que estavam reprimidas sob governos autoritários, ou não estão aproveitando os benefícios da globalização. Isso tem levado a divisões intraestatais que poderiam enfraquecer a estrutura do Estado e a sobrevivência das novas democracias.<sup>33</sup> Tal acontecimento é evidente nos Estados dos Bálcãs, na ex-Iugoslávia, e na África Subsaariana. É irônico que os pressupostos de democracia podem destruir as instituições necessárias para conseguí-la.

Existem desafios à soberania nacional, interna e externa, nos Estados de hoje. As novas democracias de Estados em transição ou Estados em crise estão enfrentando pressões de divisões entre suas populações. Essas divisões, étnicas e religiosas, levam a movimentos nacionalistas contra os poderes estatais que poderiam resultar em regresso ao autoritarismo, pelo

---

<sup>32</sup> INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES (INSS), "The Spread of Democracy and Respect for Human Rights is Proceeding Unevenly," em *Strategic Assessment 1995* op cit. Capítulo 15, p.1.

<sup>33</sup> Esse problema de conciliar as exigências e interesses conflitantes nos sistemas democráticos recém-criados é discutido em COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, *Nossa Comunidade Global*, Rio: Fundação Getulio Vargas, 1995, p.45.

menos em alguns casos.<sup>34</sup> Outro desafio interno aos Estados em crise é o crescimento da influencia de organizações do tipo *grass roots* e humanitárias, que fornecem os requisitos básicos aos cidadãos que os Estados não podem fornecer. Embora tais organizações talvez não estejam desafiando os governos diretamente, sua ação pode contribuir para diminuir a confiança da população no Estado.

O desafio externo em todas as categorias de países vem, principalmente, do setor econômico. O controle por parte do Estado da política econômica torna-se mais difícil por causa dos efeitos da globalização. Esse fenômeno levou ao surgimento de blocos econômicos regionais.<sup>35</sup> Este último ponto é significativo porque esses blocos econômicos podem representar uma concessão voluntária de parte da soberania nacional, na esperança de superar coletivamente a erosão da soberania de cada país individualmente. As alianças econômicas parecem crescer em importância, a exemplo das alianças militares durante a Guerra Fria.

Sem dúvida, a hegemonia dos EUA tem sofrido alterações no sistema internacional pós-Guerra Fria. Embora ainda detenham poder militar hegemônico, os EUA possuem menos influência política e econômica.

---

<sup>34</sup> BLECHMAN, Barney, DURCH, William, et al. "The International Setting," **The Partnership Imperative**, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center and Overseas Development Council, 1997, pp 5-13.

<sup>35</sup> Esse fato é destacado em STRANGE, Susan, "Rethinking Structural Change in International Economy: States, Firms and Diplomacy" em STUBBS and UNDERHILL (orgs), **Political Economy and the Changing Global Order**, New York: St Martins Press, 1994, pp. 103-115.



Segundo Rosencrance, o declínio de um poder hegemônico normalmente levaria a um aumento do número de guerras entre estados, acompanhado por um declínio na economia mundial, em consequência da instabilidade do sistema internacional.<sup>36</sup> Porém, a tendência atual é o contrário - a economia internacional cresce, não há um aumento de guerras interestatais, ainda que ocorram conflitos menores.

A Teoria da Estabilidade Hegemônica (TEH) descreve um sistema internacional baseado na existência de um poder hegemônico, que dirige e mantém tal sistema por sua influência em áreas predominantemente econômicas, utilizando uma ideologia liberal.<sup>37</sup> O poder hegemônico normalmente exerce também influência em assuntos de segurança, com base na sua capacidade militar. O papel do *hegemon* inclui a tarefa de facilitar a cooperação entre as nações maiores para identificar e perseguir os interesses comuns, que permitiriam ao sistema florescer em termos econômicos. O papel do *hegemon* inclui ainda outras responsabilidades econômicas, mas a responsabilidade relevante para este trabalho refere-se ao conceito de segurança internacional. O poder hegemônico precisa manter algum nível de segurança internacional para garantir o funcionamento do mercado global, a fim de que este lhe ajude a manter sua posição hegemônica (até um certo ponto). Pode-se dizer que os EUA

---

<sup>36</sup> ROSENCRANCE, Richard. *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York: Basic Books, Inc., 1986, pp. 55-56.

<sup>37</sup> GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton Univ. Press. 1987.

representaram o poder hegemônico desde a Segunda Guerra Mundial, e mostram sinais de declínio, conforme Kennedy demonstrou.<sup>38</sup> Mas, a estabilidade do sistema internacional, que os EUA ajudaram a manter, facilitou o estabelecimento de regimes, que por sua vez ajudam a manter a continuidade desse mesmo sistema, em face das mudanças atuais e do declínio do poder hegemônico americano.<sup>39</sup>

Regimes são as unidades, formais e informais, compostas de atores que compartilham interesses comuns através de fronteiras nacionais. Esses atores normalmente concordam em ceder alguma autonomia de ação, submetendo-se a regras ou normas coletivas que lhes permitem benefícios maiores do que seria possível sozinhos. Os regimes sempre existiram, mas num mundo mais integrado, pelos avanços na tecnologia das comunicações, seus efeitos estão aumentando. Pode-se detectar influências crescentes de regimes em áreas econômicas como os blocos econômicos regionais, e na área de segurança internacional, como a ECOMOG (*Economic Community of West African States Monitoring Group*) na África, e as coletividades, centros de pesquisa e ONGs, envolvidas com as Operações de Paz.

---

<sup>38</sup> Este declínio é tratado em detalhe na terceira parte de KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House, 1987, pp. 347-514.

<sup>39</sup> KEOHANE, Robert O. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy*, Princeton: Princeton Univ. Press, 1984.

#### 4.1.2 Tendências Econômicas

O fenômeno da globalização afeta todas as economias do mundo, trazendo mais benefícios àquelas que são mais capazes de aproveitar essas vantagens. A expansão da democracia e da corrente neoliberal tem conduzido à prevalência da economia de livre mercado, com a justificativa de que todos poderiam beneficiar-se do livre comércio. Porém, essa tese é contraditória em face da realidade econômica: as desigualdades entre países ricos e pobres e dentro dos próprios países vêm aumentando significativamente.<sup>40</sup> As ações econômicas têm também seus efeitos na área de segurança internacional e vice-versa. Três tendências da economia global têm ramificações para a segurança global: 1) a interdependência dos mercados nacionais e do mercado internacional; 2) o surgimento de entidades para regular as transações internacionais; 3) a diferença crescente entre os Estados que se beneficiam economicamente da globalização e os que não se beneficiam. Essas tendências mostram semelhanças com as mudanças do sistema internacional que levaram ao aumento das Operações de Paz, já mencionadas no Capítulo 2. Isso é significativo, pois indica uma probabilidade que tais operações continuarão a ocorrer no futuro.

A interdependência crescente dos mercados nacionais e do mercado internacional implica que um maior número de Estados tem grande

interesse em manter a situação internacional estável em termos de segurança. O nível de comércio internacional aumentou 150 por cento entre os anos de 1977 a 1997.<sup>41</sup> Esse desempenho tende a aumentar com a crescente mobilidade dos meios de produção e da disponibilidade de capital. Conflito e instabilidade regional poderiam gerar consequências econômicas indesejáveis em outras regiões. As economias mais integradas reforçam o desejo da comunidade internacional de evitar conflito armado; em termos pragmáticos, tais conflitos interrompem o comércio, trazem despesas bélicas indesejáveis e utilizam recursos econômicos que poderiam ser aplicados de modo a gerar mais benefícios para a sociedade. A ligação entre os interesses econômicos domésticos e o interesse de segurança internacional existe e aponta para uma fonte de motivação que impulsiona a comunidade internacional a iniciar, ou não, Operações Multinacionais de Paz.

Não há um Estado que exerce controle unilateral sobre a atual economia global. Isso influencia o surgimento dos regimes econômicos que tentam regular as normas de transações financeiras internacionais.<sup>42</sup> Um dos primeiros passos no sentido de regulamentar o comércio internacional iniciou-se com a criação do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1948, transformado hoje na Organização Mundial do

---

<sup>40</sup> Essa tema é contido em COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, *Nossa Comunidade Global*, Rio: Fundação Getulio Vargas, 1995.

<sup>41</sup> BLECHMAN, Barney, DURCH, William, et al. op cit. p. 4.

<sup>42</sup> BLECHMAN, Barney, DURCH, William, et al. op. cit. p.24.

Comércio (OMC). A partir da década de oitenta, houve um crescimento do número de instituições não-governamentais que lidam com normas de comércio e transações financeiras internacionais.<sup>43</sup> Organizações como a *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), a *International Securities Markets Association* (ISMA), a *Fédération Internationale de Bourses de Valeurs* (FIBV) e a *International Accounting Standards Committee* formam uma rede de organizações, ou seja, de regimes financeiros que tentam estabelecer padrões para manter em funcionamento grande parte da economia global.<sup>44</sup> Embora haja participação dos governos nacionais dentro das instituições desses regimes, nenhum governo exerce autoridade sobre o mercado global. Existe também um consenso crescente neoliberal nessas instituições com respeito à regulamentação e a supervisão desses mercados. Mas, ainda que esses regimes formam as regras, dependem em grande parte dos Estados para supervisionar a complacência com tais regras dentro seus próprios países.<sup>45</sup> O surgimento desses regimes financeiros, com a expansão das economias de livre mercado, leva a uma área de interesses, valores e normas compartilhados pela comunidade internacional. A tendência de cooperar internacionalmente em questões financeiras existe também com

---

<sup>43</sup> COLEMAN, William D. "Financial Globalization, Political Institutions, and Democracy: An Overview" em *Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change*, London: Macmillan, 1996.

<sup>44</sup> UNDERHILL, Geoffrey. "Private Markets and Public Responsibility in a Global System: Conflict and Co-operation in Transnational Banking and Securities Regulation", em UNDERHILL, Geoffrey (org) *The New World Order in International Finance*, London: Macmillan, 1997, pp. 17-49

<sup>45</sup> UNDERHILL, op. cit. p. 18.

respeito às questões de segurança, mas esta última ainda é o domínio dos Estados por serem estes as entidades que detêm o poder militar.

A tendência à desigualdade crescente entre os Estados, em consequência da globalização da economia, tem efeitos sobre a segurança global de diversas maneiras. Primeiro, é necessário observar onde as Operações de Paz têm sido implementadas pela comunidade internacional recentemente. Um número significativo de tais operações ocorreu em Estados em transição, como, por exemplo, na Bósnia, onde a presença de conflitos poderá ter maiores repercussões econômicas nos países vizinhos da Europa, com regimes democráticos de mercado livre. Os esforços e a grande atenção dispensada às situações na Croácia, na ex-Iugoslávia, e nos Bálcãs dão força a esta pressuposição. As implicações para a segurança internacional são significativas, porque ignorar e não dar atenção aos outros conflitos nos Estados em crise pode contribuir para que tais situações piores até o ponto em que será mais difícil resolvê-las. Essa atitude também mantém esses países à margem dos benefícios da globalização. As empresas e investidores internacionais que poderiam ajudar no desenvolvimento econômico dos países em crise preferem um ambiente doméstico estável, com menor risco a seu capital, especialmente a curto prazo.<sup>46</sup> Essa tendência pode ser resultado, em parte, da influência

---

<sup>46</sup> Esse sentimento de corporações internacionais foi destacado em entrevistas do autor com HURLEY, Paul J., President, Allied Signal Aerospace International Turbine Engine Corporation, 4 setembro de 1997, MAHAR, Dennis J, Representante Residente do Banco Mundial no Brasil, 26 novembro de 1996, e DURCH, William, Senior Associate, The Stimson Center, Washington, D.C. 19 agosto 1997.

neoliberal crescente. Interesses econômicos, dissociados da responsabilidade social, ou com menos ênfase na questão social, agrava problemas sociais em sociedades economicamente atrasadas, o que pode gerar conflito doméstico. A existência de conflito doméstico, em Estados em crise, continuará a impedir seu futuro desenvolvimento.

As tendências econômicas do sistema internacional indicam onde residem os interesses substantivos da comunidade internacional. Essas tendências, com respeito à segurança do sistema, aludem em parte aos motivos econômicos que impulsionam a comunidade internacional a empreender Operações Multinacionais de Paz, e onde essa comunidade não é motivada a empreender tais ações. Pode-se dizer que o interesse econômico é uma fonte de justificativas para a comunidade internacional realizar Operações Multinacionais de Paz.

#### 4.1.3 Questões Morais e Legais

As questões morais e legais do sistema internacional, relativas às Operações de Paz, mostram uma consciência internacional crescente de direitos humanos e uma predileção a dar peso a tais direitos acima do conceito de soberania nacional, sob circunstâncias especiais. Embora se possa argumentar que não existe uma ordem moral universal, há movimentos dentro da comunidade internacional que tentam destacar os valores humanos comuns básicos, e os meios de protegê-los. As Operações de Paz não poderiam crescer tão rapidamente sem certos valores humanos

que estão acima da questão da soberania nacional, especialmente quando se trata de Intervenções Humanitárias.<sup>47</sup>

Embora os valores morais possam apresentar diversidades entre diferentes culturas, existem também valores comuns. Tais valores são reconhecidos formalmente através de convenções e tratados. Exemplos são a Carta da Organização das Nações Unidas (1945), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1969), a Convenção Européia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950), e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul, 1981).<sup>48</sup> Ainda que nem todas as nações tenham aderido aos acordos de direitos humanos, a maioria é signatária de tais acordos, o que prova que tais valores comuns existem. Diferenças também existem, na maneira que os países Árabes e os da Ásia levantaram o pressuposto do “relativismo cultural” durante a Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena em 1993.<sup>49</sup> Porém, a tendência pós-Guerra Fria é condenar os abusos de direitos humanos, seja por parte de autoridades legítimas ou por facções em luta. O genocídio e o impedimento de assistência humanitária exercem grande influência sobre a comunidade internacional quando são tomadas

---

<sup>47</sup> WEISS, Thomas, CHOPRA, Jarat. “Sovereignty Under Siege,” em **Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention**, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995, p. 102.

<sup>48</sup> Uma discussão ampla sobre cada um desses acordos pode ser encontrada em TRINDADE, Antonio, **A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos**, São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

<sup>49</sup> COATE, Roger, FORSYTHE, David, WEISS, Thomas, op. cit. p. 104.



decisões de realizar ou não uma determinada Operação de Paz. A influência de tais transgressões é ampliada na opinião pública pela cobertura imediata da mídia. Em geral, os valores morais compartilhados a nível internacional têm sido reconhecidos formalmente, e a experiência dos últimos sete anos mostra que existe vontade em fazer com que tais valores prevaleçam.

Uma das questões mais diretamente ligadas a Operações Multinacionais de Paz, nos últimos anos, é o direito à assistência humanitária, como estipulado no Artigo 3 do Protocolo das Convenções de Genebra e o Artigo 4 do Protocolo Adicional II.<sup>50</sup> Essa questão levou a pelo menos quatro resoluções do Conselho de Segurança da ONU para justificar intervenções armadas no Norte do Iraque (Res. 688), na Bósnia (Res. 776), na Somália (Res. 794) e no Haiti (Res. 940).

A soberania nacional de alguns países foi infringida com Operações Multinacionais de Paz durante a época pós-Guerra Fria. Se a comunidade internacional fosse convidada por um Estado a realizar uma Operação de Paz, como aconteceu em El Salvador, no Camboja, em Moçambique ou em Angola, existiria o consentimento, sem risco à soberania nacional. Porém, a comunidade internacional tem agido por sua própria iniciativa e não procurou consentimento local nas situações do Norte do Iraque, da Somália, do Haiti e da Bósnia. A base legal para justificar tais ações

---

<sup>50</sup> COATE, Roger, FORSYTHE, David, WEISS, Thomas, op. cit. p. 119.

reside na interpretação pelo Conselho de Segurança da Carta da ONU, cujo Artigo 2(4) diz:

**“Todos os membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado....”<sup>51</sup>**

O Artigo 51, Cap. VII, diz (em parte):

**“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacional.”**

Desde 1989, a ONU exerceu seus poderes de acordo com o Capítulo VII da Carta (seu título é “Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão”) quatro vezes, para proteger cidadãos contra ataques que não vieram de forças estrangeiras, mas de facções dentro de seus próprios países. A comunidade internacional está tentando fornecer mecanismos de proteção para o cidadão comum, quando seu próprio Estado não é capaz ou não quer fazê-lo, ignorando desse modo a questão da soberania nacional. A estrita observância do princípio da soberania, no sentido teórico legal contido no Artigo 2(4), teria impedido as intervenções multilaterais na Bósnia, na Somália, no Haiti ou no Norte do Iraque. Entretanto, a realidade da situação mostra que os aspectos legais da soberania nacional não impediram nenhuma Operação Multinacional de

---

<sup>51</sup> A tradução dessa parte da Carta da ONU, e os outros neste trabalho, vêm de GALT, Tom, *As Nações Unidas*, tradução por Caio de Freitas, Rio de Janeiro: Block Editores S.A., 1966. Tradução de : *How the United Nations Works*.

Paz, até hoje.<sup>52</sup> O Secretário-Geral e o Conselho de Segurança da ONU têm também uma alternativa jurídica para infringir a soberania nacional de um Estado membro se, segundo os Artigos 39 e 42, eles identificarem “a existência de qualquer ameaça à paz” internacional e acharem necessário implementar “a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.”

As tendências políticas e econômicas, e as questões legais e morais do sistema internacional destacam tendências em direção às formas democráticas de governos, correntes econômicas neoliberais e da economia de mercado, e uma elevada consciência de direitos humanos. Essas tendências têm efeitos diversos sobre a estabilidade e a segurança do sistema internacional e destacam onde residem os interesses comuns dos membros da comunidade internacional. O restante deste capítulo compara tais interesses e seu relacionamento com Operações de Paz, e como tais operações podem, ou não, ser justificadas por tais interesses.

#### ***4.2 Argumentos de Justificativa***

O que torna justo uma ação que coloca em risco as vidas de soldados ao serem engajados num conflito do qual seu país não faz parte? Sob quais circunstâncias se poderia justificar uma Operação Multinacional de Paz? Para realizar tal operação, interesses domésticos de Estados deveriam convergir a um nível internacional com respeito ao conflito em questão.

---

<sup>52</sup> Entrevista feita pelo autor com WESCHLER, William, Diretor, Global Issues and Multilateral Affairs, National Security Council, The White House, Washington, D.C., 20 agosto de 1997.

Alguns interesses comuns foram identificados na seção anterior ao serem examinadas tendências políticas e econômicas, e as questões morais e legais. A parte que se segue examina tais interesses com mais detalhes, e como podem eles justificar Operações Multinacionais de Paz.

#### 4.2.1 Justificativa Moral

Do ponto visto moral, como justificar a utilização de forças militares em Operações Multinacionais de Paz? A comunidade internacional reconhece formalmente, através da Carta da ONU e de vários outros documentos conforme já mencionado, direitos fundamentais do indivíduo. Segundo a Comissão da Governança Global, “Esses documentos constituem um importante ponto de partida para uma ética global”.<sup>53</sup> A Declaração Universal Dos Direitos Do Homem da ONU diz “toda pessoa tem direito à vida...e à segurança pessoal”, e “os Estados membros se comprometeram a promover, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos...fundamentais do homem...”<sup>54</sup> Outra garantia fundamental, já mencionada, é o direito à assistência humanitária.

A proteção desses direitos de civís é parte dos mandatos da maioria das Operações de Paz desde 1989, como forma de proteger os civís diretamente, ou assegurar assistência humanitária a eles destinada. Quando tal direito estiver ameaçado (seja por conflito intraestatal ou interestatal) a comunidade internacional tem a obrigação moral e legal de intervir. Caso

---

<sup>53</sup> Citação de COMISSÃO SOBRE A GOVERNANÇA GLOBAL, op. cit., p. 42.

<sup>54</sup> Essa citação é a tradução desse documento em TRINDADE, op. cit., p.75.

se justifique intervir com forças militares, surge uma questão importante, que pode ser examinada à luz do conceito de guerra justa.

### *O Conceito de Guerra Justa e sua Aplicação às Operações de Paz*

O conceito da guerra justa deve ser visto num contexto da ética, para determinar se o uso de forças militares seria justificado como resposta a uma situação específica. Embora Operações de Paz não representem guerra no sentido estrito, algumas de suas situações podem envolver combate e a aplicação de forças militares em condições semelhantes às de uma guerra. Portanto, nesse contexto o conceito de guerra justa torna-se importante. Contidos em seu desenvolvimento estão aspectos filosóficos, religiosos, legais, políticos e militares.<sup>55</sup> O conceito é baseado em sete princípios que deveriam ser cumpridos para justificar o uso de forças militares:

- 1) Há que existir uma causa justa
- 2) O uso da força deve ser ordenado por autoridade legítima
- 3) As intenções devem ser justas
- 4) Deve haver uma boa probabilidade de êxito
- 5) A força deve ser proporcional à ameaça
- 6) O uso de forças militares é a última opção
- 7) O objetivo final da utilização de tais forças é a paz

O sentido de causa justa inclui a defesa dos inocentes, ou a retomada do que foi tirado injustamente. A maioria dos cenários que merecem Operações de Paz geralmente envolve uma população civil que está sendo diretamente atacada, como em casos de genocídio, ou tem sua

---

<sup>55</sup> A fonte primária do conceito, destacado nesta seção, é a palestra de JOHNSON, James, *The Just War and the Ethics of Intervention*, apresentada em 17 de novembro de 1993, na Academia da Força Aérea dos EUA, Colorado Springs, Colorado, como parte da série *Joseph Reich, Sr, Distinguished Lectures on War, Morality and the Military Profession*.

sobrevivência diretamente ameaçada por motivo de impedimento de acesso à assistência humanitária.

Com referência ao segundo princípio, a ONU representa a autoridade legítima com poderes para ordenar o uso de forças militares, através de seu controle direto, em uma Operação de Paz, ou por intermédio de coalizões por ela sancionada.

A questão de intenções justas, ou seja, corretas, refere-se ao uso de forças militares com o fim de buscar soluções consideradas melhores do que a situação inicial.<sup>56</sup> Exemplos de tais fins são o restabelecimento da ordem pública em um lugar, ou o impedimento de abuso dos direitos humanos. O caso contrário seria o uso de forças militares para fins agressivos ou retaliativos. As Operações de Paz geralmente cumprem esse requisito das intenções, devido à natureza da imparcialidade de suas missões.

O critério da existência de boa probabilidade de se ter êxito está ligado ao critério da proporcionalidade de força, quando aplicado a Operações Multinacionais de Paz. A probabilidade de se ter êxito é derivada, em grande parte, do número de militares fornecido pela comunidade internacional. Um problema comum à ONU é a obtenção de tropas em número suficiente para realizar suas operações, exceção feita em uma operação apoiada primordialmente por apenas um Estado, como ocorreu no

---

<sup>56</sup> JOHNSON, op. cit.

caso envolvendo o Haiti e os EUA. Porém, as Operações de Paz com um número relativamente grande de tropas, em relação à ameaça enfrentada, mantiveram proporcionalidade de uso da força através de regras de engajamento, as quais limitaram o tipo de força que pudesse ser usado em situações determinadas.

O uso de forças militares como última opção geralmente tem sido cumprido pela ONU, devido à preferência da Organização pelos esforços diplomáticos para a solução de conflito. As sanções econômicas são também utilizadas com propósitos semelhantes. Os Estados membros da ONU têm oportunidade de se manifestar quando a opção militar passa a ser a última escolha, em virtude da sua relutância no comprometimento de forças militares próprias na realização de tais operações.

O último critério define a paz como a meta na aplicação de forças militares. As Operações de Paz têm o objetivo de implementar a paz, mas uma paz com ordem e justiça.<sup>57</sup> Isso significa mais do que apenas a ausência de conflito, e inclui o estabelecimento de uma ordem social e os meios de preservar os direitos de cidadãos. Por exemplo, o estabelecimento do tribunal internacional para processar os criminosos de guerra e a realização de eleições livres depois da cessão de hostilidades na Bósnia representam esse tipo de paz.

---

<sup>57</sup> Pode existir paz sem justiça. Um exemplo foi o período na Alemanha antes da Segunda Guerra Mundial, quando o partido Nazista estava no poder. Ver DAVIS, D.F. **The Conceptual Model of Peace Operations**, apresentada 5 de outubro 1996, na conferência *Anthropological Perspectives on the Roots of Conflict in the Eastern Mediterranean*, University of Malta.

Ao se aplicar às Operações de Paz justificativa de natureza moral, surgem algumas questões. Há conflitos hoje que se encaixariam nos critérios morais que justificam uma Operação de Paz, mas a realidade da situação internacional é que existem recursos limitados e falta de consistência da comunidade internacional em empreender tais iniciativas para lidar com esse tipo de conflitos. Políticas domésticas também diferem sobre o uso de forças militares. As políticas do Brasil e dos EUA servem como exemplo. O Brasil não aceita participar de Operações de Paz que envolvem o uso da força militar além de autodefesa.<sup>58</sup> Os EUA não têm essa barreira quanto à sua participação, o que é evidenciado por suas ações durante as operações na Somália, no Haiti, e durante o período de combate na Bósnia.

Em síntese, a justificativa moral é tratada em duas etapas. Na primeira se determina se há obrigação internacional com respeito ao conflito, conforme os valores ou direitos formalmente reconhecidos em acordos internacionais. Pode-se dizer que isso representa também um tipo de justificativa jurídica. Indivíduos e Estados compartilham o direito de não sofrerem interferência ou serem prejudicados por ações de outrem; no entanto, os Estados, como os indivíduos, colocam em risco seu direito de não-interferência quando, por suas próprias ações, violam os mesmos

---

<sup>58</sup> ESTADIO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS, BRASIL, Subchefia de Operações de Paz, *Participação das Forças Armadas Brasileiras nas Missões de Paz*, 10 de fevereiro 1997, pp 5-6.



direitos de outros.<sup>59</sup>

A segunda etapa trata a questão se seria justificável usar forças militares para lidar com uma situação de conflito. Os critérios da guerra justa fornecem orientações que ajudam a determinar se se justifica ou não um empreendimento militar

A justificativa moral, no mundo atual, normalmente não é o bastante para motivar a comunidade internacional a reagir a uma situação de conflito, que pode resultar em problemas humanitários e abusos de direitos humanos. A seguir são examinadas fontes políticas e econômicas que justifiquem Operações de Paz, que podem aumentar essa motivação.

#### 4.2.2 Justificativa Política

A justificativa política para Operações Multinacionais de Paz requer análise em diferentes níveis, devido à complexidade dos interesses políticos de quase 200 Estados. O primeiro nível tratado envolve os ideais políticos e as realidades políticas associadas à justificativa de tais operações. A seguir, é necessário analisar os interesses e valores políticos a nível internacional e a nível doméstico, pois ambos têm que ser tomados em conta para permitir a realização de uma Operação Multinacional de Paz. O estudo para justificar tais empreendimentos militares internacionais não se restringe aos aspectos políticos, mas inclui também fatores econômicos, sociais, e jurídicos.

---

<sup>59</sup> WAKIN, General Malham. "Humanitarian Intervention: An Idea Who's Time Has Come" em *Viewpoints*, 1993.

O sistema internacional tem mostrado preferência pela forma democrática de governo, aliada a uma crescente preocupação com a proteção dos direitos humanos, os quais passam a ser fontes de justificativa política. Esses ideais têm servido de base para justificar Operações Multinacionais de Paz, tais como a ONUSAL em El Salvador, a UNTAC no Camboja, a UNAMIR em Ruanda, ou *Operation Provide Comfort* no Norte do Iraque. O ex-Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, liga esse ideal de democracia e o papel da ONU, quando atribui à Organização o papel de “assistir a todo os Estados do mundo no processo de democratização.”<sup>60</sup> Se a sua Carta for entendida literalmente a ONU estará justificada a agir, coletivamente, contra ameaça a qualquer governo estabelecido, caso o Conselho de Segurança determine que tal ameaça representa também uma ameaça à segurança e à paz internacionais. O Secretário-Geral, segundo o artigo 99 da Carta da ONU, “poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais.” As ramificações políticas e legais do que está escrito na Carta da ONU constituem justificativas para ações coletivas, o que inclui a utilização de forças militares para realizar Operações de Paz, se o Conselho da Segurança recomendar que tais operações constituem “solução apropriada” (Cap. VI, art. 36), ou “levar a efeito, por meio de forças

---

<sup>60</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. “Global Leadership After the Cold War,” em *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 2, mar/abr 1996, p.88.

aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais" (Cap. VII, art. 42).

Muitas situações de conflito hoje poderiam ser consideradas como ameaça à paz e à segurança internacionais, mas poucas são objeto de iniciativas da comunidade internacional. Essa falta de ação pode ser explicada, em parte, pela realidade política que dificulta a justificativa de tais iniciativas internacionais. Por exemplo, um número grande de Estados ainda não percebeu que o tratamento dado ao Timor Leste pela Indonésia representa uma ameaça à paz internacional, uma vez que a situação representa uma afronta aos ideais contidos na Carta da ONU e a outros acordos internacionais de direitos humanos.<sup>61</sup> A mesma observação pode ser feita com relação às primeiras ocorrências de genocídio em Ruanda e Burundi, e ao início das hostilidades na Bósnia, em 1991. Num sentido ideal, havia justificativa política para ações militares multinacionais nessas situações, mas realisticamente não houve manifestações significativas por parte da comunidade internacional em se envolver com essas questões. Na fase inicial de situações como essas, não se identificam interesses no sentido de justificar politicamente, a nível doméstico, a disposição da maioria dos países de colocar em risco suas forças militares. A intervenção no Haiti, sob a liderança dos EUA, é um dos únicos exemplos onde uma intervenção multinacional era justificada

---

<sup>61</sup> HORTA, Ramos. Palestra apresentada na Universidade de Brasília, Brasília, em novembro de 1996.

primordialmente por interesses idealistas - i.e. "a democracia tem importância," além de interesses pragmáticos regionais.<sup>62</sup>

A realidade política mostra que, para obter êxito, cada Operação Multinacional de Paz tem que ser justificada perante os interesses da comunidade internacional. Os interesses políticos domésticos parecem convergir quando uma ameaça óbvia à segurança internacional existe. Exemplo disso seria um conflito envolvendo partes que possuam armamentos de destruição em massa, ou que possa afetar o acesso de uma rota de comércio internacional, ou quando um conflito mostra sinais de que irá ultrapassar suas fronteiras originais.<sup>63</sup> Outro seria o conflito que tem o potencial de prejudicar diretamente a economia global ou o fornecimento de uma matéria-prima estratégica.

A justificativa para uma Operação de Paz a nível doméstico representa um desafio difícil. Essencialmente, um líder nacional tem que examinar qual o tipo de interesse vital do Estado será atingido em relação a tal operação multinacional, e se isso é aceitável publicamente. Isso constitui realismo - a influência do interesse do Estado sobre suas ações internacionais.<sup>64</sup> O pragmatismo, a comparação entre o benefício e o custo, tem que ser examinado em termos políticos e econômicos. Qualquer ameaça direta à existência de um Estado representaria tal justificativa.

---

<sup>62</sup> SCHEAR, Dr. William, Deputy Assistant Secretary of Defense for Peacekeeping and Humanitarian Operations, entrevista no Pentágono, Washington, D.C. 19 agosto 1997.

<sup>63</sup> SCHEAR, op. cit.

<sup>64</sup> WESCHLER, op. cit.

Sem esse tipo de ameaça, a justificativa política doméstica se tornaria uma mescla de interesses políticos, econômicos e morais. O fortalecimento de um regime democrático ameaçado por conflito no outro lado do mundo poderia estar longe do interesse de um Estado, mas a mesma situação na sua própria região pode trazer benefícios em termos de segurança, que poderiam ser politicamente justificados. Há situações humanitárias em que não caberia o critério de interesse vital do Estado, caso não existisse a cobertura da mídia internacional.<sup>65</sup> A cobertura da mídia poderia incitar a opinião pública doméstica a exigir de seus líderes que fizessem algo, dando a tal ação uma justificativa política. Esse fenômeno tem sido denominado “o fator CNN” (*the CNN factor*).<sup>66</sup>

Alguns Estados fornecedores de tropas realmente se beneficiam de tais Operações Multinacionais de Paz, o que pode tornar-se justificativa a nível doméstico. As Forças Armadas de países menores recebem uniformes, armas, veículos e alimentação através de sua participação em Operações de Paz, sendo que algumas delas recebem também um salário da ONU, como forma de incentivo.<sup>67</sup> Esses fatores podem contribuir para justificar uma Operação de Paz a nível doméstico, porém podem criar outros problemas na operacionalização da ação, pois a qualidade de tropas

---

<sup>65</sup> WESCHLER, op. cit.

<sup>66</sup> DURCH, op. cit., SCHEAR, op. cit., WESCHLER, op. cit.

<sup>67</sup> DUFF-BROWN, Beth. “West African Peacekeepers Have Failed in First Mission” em o **San Diego Daily Transcript**, San Diego, 21 de outubro 1996 e WILSON, William, “Blue Helmets and Black Schemes” em **World Affairs**, Primavera de 1996, Vol. 158, No. 4, p. 168

assim recrutadas pode ser pior.<sup>68</sup>

Uma Operação de Paz realizada como iniciativa multinacional pode contribuir para sua justificativa a nível internacional e doméstico. Estados maiores poderão liderar tais missões, mas, se uma operação é realizada sob mandato da ONU, representará interesses internacionais compartilhados. O ex-Chefe das Forças Armadas dos EUA, General Shalikashvili, disse que “para manter um equilíbrio político nas Operações de Paz, faz mais sentido conduzir operações multilaterais em vez de operações unilaterais.”<sup>69</sup> Outra justificativa importante favorável às operações com forças multinacionais é o conceito da divisão de encargos (*burden sharing*). A responsabilidade militar, econômica e política é compartilhada, e assim o crédito pelo sucesso ou o colapso da missão também é dividido. Outros benefícios que poderiam justificar Operações Multinacionais vêm da interação entre as diferentes forças envolvidas com a missão. As forças de países líderes de uma missão, como os países ocidentais, poderiam servir de demonstração de como as Forças Armadas funcionam em ambiente democrático, subordinadas ao controle civil - não apenas para o Estado ou região que possa ser o alvo da operação, mas também para os países participantes da missão.<sup>70</sup> No sentido ideal, Operações Multinacionais de Paz implicam na cooperação entre Forças

---

<sup>68</sup> HILLEN, John. “Peacekeeping in Our Time,” *Parameters*, outono 1996, vol. XXVI, no. 3, p.29.

<sup>69</sup> SHALIKASHVILI, General John, Chairman-Joint Chiefs of Staff, EUA, correspondência, 5 de agosto 1997.

<sup>70</sup> BLECHMAN, Barney, DURCH, William, et al., op. cit., p. 19.

Armadas, e não em preparação para luta.

No nível doméstico, Operações Multinacionais de Paz são mais justificáveis junto à opinião do cidadão comum.<sup>71</sup> O risco da operação estaria sendo dividido com outras nações, e menos tropas domésticas seriam desviadas de sua missão primária de defesa nacional. Os EUA, como poder hegemônico militar, tornaram-se mais cautelosos em relação a sua participação em Operações de Paz, especialmente depois de ter seus soldados feridos e mortos na Somália. O conceito de *burden sharing* é bem aceito pelas Forças Armadas americanas, que têm diminuído seus contingentes, sem uma redução paralela em suas responsabilidades internacionais. Operações de Paz do tipo multinacional representam uma maneira de dividir essa responsabilidade, aumentando o apoio público a tais iniciativas. Conforme disse o General John Shalikashvili, "O custo de Operações de Paz, em vista dos cortes militares em todo o mundo, torna proibitivo a uma só nação, incluindo os EUA, suportar os custos militares ou econômicos."<sup>72</sup>

#### 4.2.3 Justificativas Econômicas

Justificar uma Operação Multinacional de Paz significa levar em conta as realidades econômicas do sistema internacional e determinar se o

---

<sup>71</sup> BLECHMAN, Barney, DURCH, William, et al., op. cit., p. 21.

<sup>72</sup> SHALIKASHVILI, General John, op. cit.

benefício da realização de tal iniciativa compensa o custo. Uma Operação de Paz é um empreendimento caro - em 1994, as despesas da ONU nessa categoria atingiram US\$2,971 bilhões.<sup>73</sup> O custo de uma operação, em geral, não pode ser predeterminado, por causa da falta de previsão quanto ao seu término, e tais operações podem durar anos, dependendo da situação. Alguns países, como os EUA, admitem que, em alguns casos com alto risco de recorrência do conflito, é preferível manter uma Operação de Paz por um longo período, pois o custo econômico de uma saída tornaria inviável nova operação.<sup>74</sup>

O interesse comum dos Estados é promover o crescimento e o desenvolvimento da economia doméstica, o que depende cada vez mais do comércio internacional. O conflito intraestatal ou interestatal é capaz de prejudicar quaisquer planos de desenvolvimento, dependendo da natureza do conflito. Ações para impedir o crescimento e o desenvolvimento econômico a nível doméstico poderiam tornar-se também fontes de conflito, normalmente do tipo intraestatal, tal como ocorreu na Somália ou na África Subsaariana.<sup>75</sup> O escopo inteiro de Operações de Paz permite lidar com as situações de conflito que geram problemas econômicos. A questão é : quando os benefícios têm mais valor que os custos? A seguir

---

<sup>73</sup> The White House, *A Time for Peace*, Relatório Anual ao Congresso Americano de Peacekeeping, fevereiro 1995: US Department of State, Bureau of International Organization Affairs, UN System Administration.

<sup>74</sup> US GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *UN Peacekeeping, Status of Longstanding Operations and U.S. Interests in Supporting Them*, Washington:USGAO, abril 1997, p.24.

<sup>75</sup> 1997 National Military Strategy, (Draft), Headquarters U.S. Air Force, 18 agosto 1997, pp 11-12.



se examinará esta pergunta tanto numa perspectiva pragmática como idealista.

Qualquer conflito que diretamente ameace o comércio internacional poderá produzir reação internacional, economicamente justificada, na forma de uma Operação Multinacional de Paz, se for esta a forma escolhida para lidar com a situação de conflito. Essa mesma situação poderia gerar também justificativas políticas, conforme mencionado anteriormente. A geração de custos econômicos e imprevistos inaceitáveis obriga os Estados afetados a reagir a fim de assegurar seus interesses econômicos. Em virtude da globalização da economia, conflitos regionais podem causar prejuízos econômicos internacionais. Por exemplo, no caso de um conflito na região dos tigres asiáticos, seria mais razoável, economicamente, que a comunidade internacional realizasse uma Operação de Paz, em vez de permitir que tal conflito afetasse negativamente uma grande parte da economia internacional.

Um problema mais difícil é encontrar justificativa econômica para um conflito que não parece ameaçar a economia internacional. Se um Estado ou região tem participação pouco relevante no mercado internacional, será difícil ou mesmo impossível encontrar justificativa econômica para uma eventual Operação Multinacional de Paz que lide com o conflito. Porém, se tal conflito representar custos significativos à comunidade internacional, além daqueles estritamente relacionados ao comércio, uma justificativa poderia surgir. O custo mais significativo para esse tipo de

conflito resulta do fluxo de refugiados para fora da região, como ocorreu na Bósnia, Ruanda, Burundi, Somália e Haiti. Portanto, problemas de refugiados poderiam justificar, economicamente, Operações de Paz, se o custo previsto para lidar com o conflito for menor do que o custo para continuar a fornecer assistência aos refugiados por um prazo indeterminado. O desafio é calcular tais custos. A questão de refugiados torna-se também uma fonte de justificativa moral e política, especialmente quando uma crise se torna parte do interesse da mídia internacional.

Semelhantemente, os esforços humanitários poderiam também servir como justificativa para Operações de Paz. A assistência humanitária aos civis que permanecem na área de conflito, normalmente, tem sido feita sem assistência militar. Assim sendo, as situações no Haiti, na Somália, na Bósnia e no Norte do Iraque envolveram esforços humanitários antes do envolvimento militar da comunidade internacional, na forma de Operações Multinacionais de Paz. Conforme já foi destacado, os ataques das partes beligerantes contra organizações humanitárias transformaram-se em justificativa para Intervenções Humanitárias ou Imposições de Paz. Pode-se argumentar que o custo previsto para proteger a prestação de assistência humanitária, por prazo indeterminado, poderia ser maior do que realizar uma ação direta para terminar com o conflito. Tais cálculos são também difíceis de fazer. Porém, muitas autoridades concordam que lidar com uma situação de conflito durante as primeiras etapas implica num custo econômico mais baixo do que lidar com o mesmo conflito posteriormente,

quando já houve possibilidade de agravamento do problema.<sup>76</sup>

Existem outras justificativas econômicas para realizar Operações de Paz, que refletem sentimentos mais idealistas. Os países economicamente subdesenvolvidos são impedidos de se desenvolver quando ocorrem conflitos em suas regiões. Recursos que poderiam ser aplicados em meios que trariam mais benefícios econômicos são desviados por causa do conflito. Uma Operação de Paz, que pudesse impedir ou terminar com o conflito, permitiria o uso desses recursos para melhorar o bem-estar econômico da região. A dificuldade da justificativa econômica é comparar os custos a curto prazo para realizar uma Operação de Paz com os possíveis benefícios econômicos que a comunidade internacional poderia obter a longo prazo se o conflito fosse impedido ou terminado. No sentido idealista, é desejável promover o desenvolvimento econômico das regiões não integradas à economia global, porque isso serve como estratégia para evitar crise nessas regiões. Operações de Paz são, portanto, um meio de promover o desenvolvimento econômico através do estabelecimento da paz e da estabilidade estatal ou regional.<sup>77</sup>

Outro argumento econômico para justificar Operações de Paz combina pragmatismo e idealismo, e envolve operações de tipo multinacional. Conforme foi destacado na seção das justificativas políticas, o termo

---

<sup>76</sup> Esse tema está contido no discurso "Uma Agenda para a Paz" do ex-Secretário Geral da ONU, Boutros-Ghali, no **Presidential Directive Document - 25** do Presidente Clinton dos EUA, na literatura das Forças Canadenses de Peacekeeping, Paul Kennedy (op. cit) e outras fontes de informação das Operações de Paz.

<sup>77</sup> BLECHMAN, Barney, DURCH, William, et al., op. cit., p. 21.

“multinacional” implica que os custos econômicos são compartilhados entre os participantes, ou a comunidade internacional, o que normalmente é o caso das operações da ONU. Se as Operações Multinacionais de Paz prevenissem ou extinguissem os conflitos com potencial para crescer, isso implicaria que as guerras maiores poderiam ser evitadas. Assim, recursos econômicos se tornariam disponíveis para serem aplicados em meios econômicos mais lucrativos. Na opinião de PAUL KENNEDY, os EUA têm aplicado recursos econômicos em pesquisa e desenvolvimento militar que não são tão lucrativas economicamente quanto a mesma aplicação em pesquisa e desenvolvimento do tipo comercial, feitas por outros Estados da categoria de democracias de livre mercado. Isso levou a uma eficiência econômica menor da economia americana em comparação com outras economias desenvolvidas.<sup>78</sup> Operações Multinacionais de Paz, que impedissem guerras mais amplas, poderiam diminuir as despesas bélicas a longo prazo e liberar recursos econômicos para serem utilizados com fins economicamente mais benéficos.

---

<sup>78</sup> KENNEDY, Paul. op. cit. , p. 445-446.

## 5. Liderança de Uma Operação de Paz

Quando a comunidade internacional decide que uma Operação de Paz é uma resposta justificada a um determinado conflito, é necessário identificar os meios que permitirão realizar tal operação. Uma operação pode ser realizada através de quatro maneiras: 1) A ONU pode executar a missão com forças fornecidas pelos Estados-membros, 2) a ONU pode apelar para uma aliança militar já existente, 3) uma coalizão pode ser criada a pedido da ONU, ou 4) um Estado pode realizar a missão unilateralmente, com autorização da ONU. A maneira pela qual será realizada a Operação de Paz é determinada pela situação existente. As Nações Unidas eram, historicamente, responsáveis pelas Operações de Paz, mas na medida que mudaram as características dos conflitos, outras entidades passaram a executar tais operações, que embora fora do comando da ONU, têm sua sanção. A seguir é apresentada discussão com respeito à realização de tais operações por outras entidades, em comparação com a ONU.

As Operações de Paz, no sentido operativo, são categorizadas conforme as classificações destacadas no Capítulo 3. Porém, no sentido mais geral, tais operações podem ser classificadas como as que requerem o uso da força coerciva, e aquelas que não o requerem. Em geral, as Operações de Paz que limitam o uso de força militar apenas à autodefesa implicam no

consentimento local e em cessar fogo estabelecido, conforme já mencionado. As operações com autorização para usar a força coerciva implicam na ausência de um desses fatores ou de ambos. A Tabela 2 mostra que em quatro Operações de Paz da ONU o cessar-fogo foi interrompido e o consentimento local tornou-se intermitente. As mesmas operações começaram com um cessar-fogo estabelecido e com o consentimento local. Apenas em dois desses casos, as forças da ONU foram autorizadas a usar forças militares além da autodefesa (UNPROFOR e UNOSOM II), e se tornaram fracassos.

A natureza de um conflito determina quais serão os objetivos da Operação de Paz, e os objetivos determinam quais serão os meios necessários para alcançar tais objetivos. Os meios estabelecem qual entidade fará a operação. Para as Operações de Paz, a pergunta básica é: existe paz que deverá ser mantida ou deve-se promover a paz? Errar a resposta resultará na má aplicação da força militar ou talvez num desastre. As Forças da UNPROFOR foram mandadas à Bósnia, à Croácia e à ex-Iugoslávia com a idéia de que existia paz para ser mantida, quando na realidade a situação merecia uma operação de Imposição de Paz.<sup>79</sup> Esse engano foi corrigido só depois de ataques dos beligerantes e do seqüestro de alguns membros das Forças da ONU. O subsequente uso de forças militares pela OTAN convenceu os beligerantes a negociar. Conforme já

---

<sup>79</sup> PERRY, William, ex-Secretário de Defesa Americana, discurso no Aspen Institute, Aspen, EUA, 7 de agosto 1995, citado em GOODMAN, Glen, "Creating a Peace to Keep" em *Armed Forces Journal*, novembro 1995, p. 19.

foi salientada, em Operações de Paz, o inimigo é o **conflito**, não as partes em conflito. O objetivo é o acordo (*settlement*), e não a vitória militar total.<sup>80</sup>

### **5.1 O Papel da ONU na Realização de Operações de Paz**

A natureza da ONU, como uma organização política, limita os objetivos a serem atingidos quando ela lidera uma Operação de Paz. A ONU não pode, como um fórum internacional, arriscar sua imparcialidade num conflito.<sup>81</sup> Como uma organização democrática, conforme sua Carta, ela deve respeitar a autodeterminação e a soberania de seus Estados membros, o que torna o consentimento um pré-requisito necessário para a realização de qualquer Operação de Paz sob sua responsabilidade direta. O ex-Secretário-Geral da ONU Boutros-Ghali escreveu, com respeito às Operações de Paz: “As Nações Unidas só podem facilitar, encorajar, ou assistir: não podem impor uma solução às partes.”<sup>82</sup> Dentro dessas limitações, a ONU só pode liderar certos tipos de Operações de Paz, ou seja, as que tenham como objetivo manter a paz; as que contem com consentimento local; e nas quais não for previsto o uso de força coerciva. Para esses casos são recomendadas, pela sua natureza passiva, as

---

<sup>80</sup> EUA, Department of Defense. **Joint Pub 3-07.3, Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Peacekeeping Operations**, Draft, 2 de julho 1997, p. I-17

<sup>81</sup> UN DEPARTMENT OF PEACEKEEPING - Training Unit. **Training Forces for Peace**, Itália: International Training Centre, 1996, sec. 2, “Peacekeeping Principles.”

<sup>82</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros. “Peacemaking and Peacekeeping for the Next Century” em **Vital Speeches of the Day**, vol LXI, no. 11, 15 março 1995.

### Operações de Paz Tradicionais e Multidimensionais.

Pela sua natureza as missões de observação requerem uma estrutura militar de comando simples, por causa da intenção de não participar de combates. Uma crítica comum feita à ONU no que diz respeito a comando em situações de combate se relaciona à falta de definição da hierarquia militar para realizar tarefas desse tipo. Durante as Operações de Paz no Camboja, na ex-Iugoslávia e na Somália, algumas unidades militares cedidas à ONU se recusaram a seguir às ordens do chefe militar por ela apontado, preferindo, antes de agir, confirmar suas ações com seus próprios comandantes.<sup>83</sup> As forças militares sob comando da ONU funcionam essencialmente sob uma organização que não possui uma autoridade militar permanente. Isso resulta em menor eficiência para liderar forças militares em cenários complexos, especialmente quando envolvem combate. Esse fato dá peso ao argumento de que as forças cedidas à ONU deveriam ser utilizadas apenas em situações em que o propósito seja manter a paz.

A ONU tem melhorado o sistema de comando e controle sobre suas forças com a criação, em 1993, de um Departamento de Operações de *Peacekeeping*. Esse departamento contém cerca de 400 pessoas e inclui um Centro de Situações, que funciona 24 horas por dia, além de ter seções de planejamento e análise de informações. Esse departamento tem

---

<sup>83</sup> HILLEN, John. "Peacekeeping in Our Time: The UN as a Professional Military Manager," *Parameters*, vol. XXVI, no. 3, outono de 1996, p. 30.



aumentado a capacidade da ONU em monitorar as Operações de Paz, mas não representa um passo significativo no que se refere ao comando de operações na sua totalidade.<sup>84</sup>

A liderança da ONU em Operações Multidimensionais de Paz do tipo passivo é adequada devido à característica ampla dessas missões e da capacidade inerente à ONU para fornecer os serviços associados a tais mandatos. A Operação Multidimensional procura identificar as origens dos conflitos através de ações do tipo *peacebuilding*. Segundo a definição da OTAN, *peacebuilding* são as “ações que identificam, apoiam, fortalecem um acordo político com o fim de evitar o reinício do conflito.”<sup>85</sup> Desse modo, *peacebuilding* inclui atividades que visam organizar eleições ou treinar uma força policial doméstica, o que aconteceria simultaneamente com a missão militar. A ONU possui departamentos para desempenhar esse tipo de atividade, como, por exemplo, o Departamento de Assuntos Políticos, o Departamento de Desenvolvimento, e o Departamento de Assuntos Humanitários. Isso torna a Organização mais eficiente em fornecer tais serviços durante uma Operação Multidimensional de Paz, em comparação com uma aliança regional ou uma coalizão. A UNTAC, no Camboja, e a UNOSAL, em El Salvador, são exemplos onde essa capacidade da ONU foi utilizada.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> HILLEN, op. cit. p. 23.

<sup>85</sup> Essa definição é de OTAN, *Bi-MNC Directions for NATO Doctrine for Peace Support Operations*, Bélgica, 11 de dezembro 1996. A tradução é do autor.

<sup>86</sup> SCHEAR, op. cit.

## **5.2 Alianças Regionais**

As alianças são grupos orientados para realizar tarefas, não são fóruns internacionais e podem, se necessário, ser imparciais em suas ações. Essas alianças podem ser alternativas para realizar Operações de Paz em determinadas situações. Alianças podem conduzir operações militares com maior eficiência do que a ONU, isoladamente. Uma aliança regional poderia, em princípio, ser mais eficiente ao lidar com uma situação de conflito na sua própria região, graças à sua familiaridade com a cultura. Outro aspecto é que alianças não têm a mesma exigência quanto à imparcialidade, se a situação exigir o uso da força coerciva, o que aumenta a probabilidade de atingir os objetivos de um mandato. Não obstante as limitações apontadas, o papel da ONU é importante em Operações de Paz realizadas por alianças, porque é a sua sanção que dá legitimidade internacional a tais operações.

Alianças podem executar operações militares com mais eficiência do que a ONU. Normalmente, elas têm procedimentos de comando e controle militar, o que evita a possibilidade de Estados-membros questionarem suas ordens operacionais. Linhas de comunicação que usam procedimentos e equipamento padronizados aumentam a capacidade da aliança em comando e controle. As tropas das alianças, normalmente, realizam treinamento em conjunto, o que permite o conhecimento mútuo. Geralmente, no seio de

uma aliança existe, ainda, padronização de armas, o que permite alto nível de interação entre seus membros. A OTAN é exemplo desse tipo de aliança.

As alianças regionais trazem, também, aspectos culturais que poderiam ser uma vantagem, ou desvantagem, dependendo da situação. A facilidade da língua e o conhecimento da cultura local, durante uma operação, podem representar vantagens importantes. Porém, se alguns membros de uma aliança têm ligações culturais ou étnicas com os beligerantes, isso pode dificultar a imparcialidade. Situações desse tipo ocorreram durante as operações da ECOMOG na Libéria.<sup>87</sup>

A imparcialidade é um fator importante em Operações de Paz, mas assume uma prioridade menor quando se torna necessário o uso da força militar coerciva. A melhor capacidade militar e a possibilidade de serem imparciais torna as alianças regionais mais condizentes para as Operações de Paz coercivas, em comparação com as Intervenções Humanitárias e as Operações de Imposição de Paz. É necessário enfatizar que tais alianças deveriam, sempre que possível, manter-se imparciais, o que é muito difícil quando se usa a força coerciva.

As alianças regionais, em geral, não sofrem os dilemas da falta de recursos da ONU. Uma aliança participa com seus próprios recursos, quando seus membros se comprometem a realizar uma operação sancionada

---

<sup>87</sup> DUFF-BROWN, Beth, op. cit.

pela ONU. A ONU já tentou firmar compromissos permanentes com os Estados-membros para manter tropas disponíveis com a finalidade de realizar Operações de Paz. Em maio de 1994, 19 países aceitaram tal compromisso, porém, quando o Conselho de Segurança fez um apelo para realizar uma operação em Ruanda, nenhum desses países ofereceu suas tropas.<sup>88</sup>

### **5.3 Coalizões Multinacionais e a Ação Unilateral**

As coalizões multinacionais podem representar a mesma capacidade das alianças regionais. A participação de coalizões em Operações de Paz, historicamente, tem ocorrido em resposta aos apelos da ONU. Exemplos são a ECOMOG na África, a coalizão Inglesa/Francesa/Americana da *Operation Provide Comfort* no Norte do Iraque, a UNITAF na Somália, a MNF no Haiti e, a pedido dos mesmos Estados, a MOMEF no Peru e no Equador. A maioria dessas operações tiveram sucesso no cumprimento dos seus mandatos e algumas tiveram autorização para usar a força militar.

Em geral, uma coalizão funciona sob a liderança do maior poder militar, entre os países que a compõem, o que é fator significativo para se ter êxito. Por exemplo, os EUA foram o líder das MNF no Haiti e UNITAF na Somália, e o Brasil fornece a liderança na MOMEF. As nações que assumem a liderança de tais operações, normalmente, têm um interesse

---

<sup>88</sup> HILLEN, op. cit. p.24.

doméstico elevado no alvo da Operação de Paz, o que as motiva a fornecer a liderança e a coordenação necessárias ao seu sucesso.<sup>89</sup> É necessário reconhecer que tal interesse pode ameaçar a imparcialidade da missão.

As ações unilaterais são raras. Pode-se argumentar que algumas coalizões representam nada mais do que uma ação unilateral, com a participação dos outros Estados servindo apenas para legitimar a ação. Essa crítica existe em relação à MNF, que foi liderada pelos EUA, e a *Operation Turquoise*, liderada pela França em Ruanda. Uma ação unilateral pode implicar em questionamento sobre as intenções de um Estado, sem consideração do mandato da ONU, e se esse Estado representa os interesses imparciais da comunidade internacional.<sup>90</sup> As operações na região dos Novos Estados Independentes na Ásia Central têm sido, essencialmente, ações unilaterais da Rússia e ilustram os problemas que surgem com Operações de Paz feitas por um único Estado. Por exemplo, na operação russa na Moldova, o 14o Exército da Federação Russa lutou abertamente do lado das forças de Dniester.<sup>91</sup> As ações no Tadjiquistão não podem ser interpretadas como uma missão de paz, mas uma missão para fechar as fronteiras daquele país ao Afeganistão.

A ação unilateral, sem dúvida, leva a questões de imparcialidade e intenções do participante. Porém, essas ações podem servir às intenções da comunidade internacional se existir um mandato claro para dirigí-las, se

---

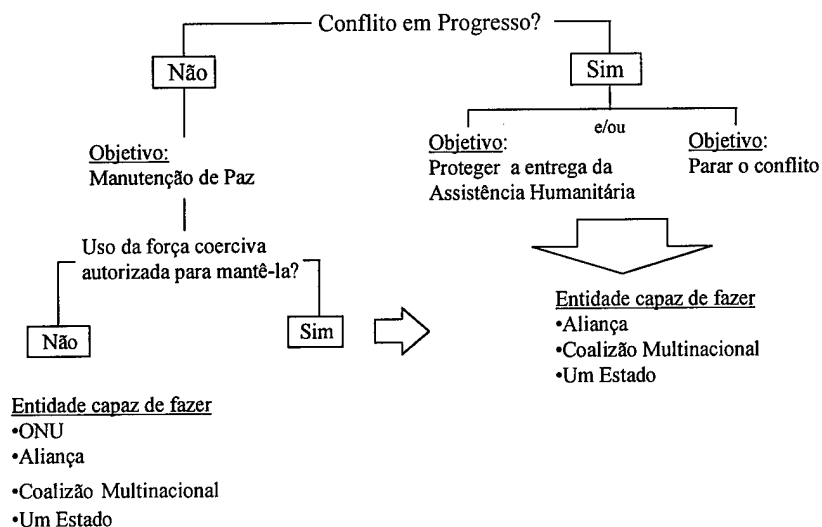
<sup>89</sup> GOODMAN, Glen. "Creating a Peace to Keep" em *Armed Forces Journal*, nov 1995, p.20

<sup>90</sup> VACCARO, Matthew, op. cit., p. 385.

<sup>91</sup> OPREY, Kevin, op. cit, p. 436.

a ação estiver sancionada, e se existirem meios de avaliar, internacionalmente, a operação durante sua vigência.

#### 5.4 Quem Deve Conduzir Operações de Paz



**Figura 3 - Processo Decisório Sobre a Condução de Uma Operação de Paz**

Na definição dos meios para efetuar uma Operação de Paz é necessário avaliar a situação inicial e o que se deseja no final. Num ambiente de conflito permissivo, onde a missão primária é observar e monitorar a paz, a operação poderia ser conduzida por todas as entidades já mencionadas, como a ONU, alianças já existentes, coalizões multinacionais ou ação unilateral de um Estado. Em tais situações é preferível a liderança da ONU, se essa organização puder fornecer os recursos necessários ao

cumprimento das tarefas, porque sua posição como entidade internacional mantenedora da paz será fortalecida. Além disso, as necessidades das Operações de Paz não-coercivas, em geral, não apresentam exigências superiores à capacidade da ONU.<sup>92</sup>

Se os objetivos de uma Operação de Paz requerem a aplicação de força militar coerciva para prevenir ou terminar um conflito, ou para proteger a entrega de assistência humanitária, as considerações serão mais complicadas. Para examinar essas considerações, é útil dividir a operação em dois segmentos - a parte do conflito, e a parte do pós-conflito.

Um conflito em progresso normalmente cria uma demanda para uma Intervenção Humanitária ou missão de Imposição de Paz. Um conflito acabado, que tem um alto risco de se reiniciar, criaria a oportunidade para uma Operação de Paz Multidimensional. Todos apresentam alta probabilidade de combate e uso de força militar, o que, pela experiência, sugere que a operação não seja liderada pela ONU. As alianças regionais, as coalizões multinacionais, ou um Estado agindo unilateralmente são mais indicados para conduzir esse tipo de operação. Essas entidades oferecem melhores condições para liderar forças militares durante conflito. O ponto a ser destacado é que no momento em que a força militar é utilizada para cumprir o mandato de uma determinada operação, a força de paz abdica de sua imparcialidade. Um exemplo disso foi quando as forças da OTAN atacaram as posições dos Sérvios na Bósnia, em 1995.

---

<sup>92</sup> HILLEN, op. cit. p. 31.

Quando termina a fase do conflito em uma Operação de Paz coerciva e começa a fase de manutenção de paz, a ONU passa a ter um papel mais importante, e pode assumir responsabilidade pela continuidade da operação. A aliança ou coalizão, com sua imparcialidade deteriorada, poderá ser substituída por uma força imparcial da ONU, que terá a tarefa de criar as condições para uma paz duradoura. Um exemplo desse tipo de transferência de responsabilidade foi o que ocorreu no Haiti entre a coalizão da MNF e a operação da ONU, chamada UNSMIH, em 1996.

O tratamento dado pela comunidade internacional ao autorizar e realizar uma Operação de Paz pode afetar seu resultado. Conforme já foi mencionado, há meios alternativos para realizar tais operações, que incluem a ONU, as alianças regionais, as coalizões multinacionais, ou ações unilaterais. O Conselho de Segurança da ONU deve estar bem informado sobre todos os aspectos de um conflito, antes de outorgar o mandato que servirá como base para a Operação de Paz. Os objetivos de tais mandatos ajudam a determinar qual o tipo de organização é mais adequado para executar a missão com êxito. Embora não seja prático a ONU ter controle direto sobre todas as Operações de Paz, sua capacidade de sancioná-las é importante para legitimá-las.



## **6. Síntese, Conclusões, e Sugestões para Futuras Pesquisas**

Um dos objetivos da dissertação foi examinar o que justifica uma Operação Multinacional de Paz. Outro objetivo foi identificar os elementos necessários para realizar essas missões, especialmente sob perspectiva de sua liderança, e analisar seus efeitos e a probabilidade de seu êxito. O terceiro objetivo foi examinar o conceito de Operações de Paz, pois sua utilização como operação militar desde 1989 tem produzido diferenças no entendimento geral da questão.

Inicialmente foi feita uma análise histórica, a partir de 1945, de Operações de Paz, e da definição do conceito. A seguir foram examinadas as tendências políticas e econômicas, e as questões morais e legais do sistema internacional, com o propósito de identificar a existência de valores e interesses comuns dos Estados-membros desse sistema. Valores e interesses foram utilizados para identificar justificativas para realizar uma Operação Multinacional de Paz. A parte final combinou informação histórica com tendências do sistema a fim de avaliar alguns elementos significativos utilizados numa Operação de Paz, dando-se ênfase ao aspecto da liderança dessas missões.

O primeiro achado confirma que o ambiente internacional é hoje mais favorável à realização de Operações Multinacionais de Paz. O crescimento de regimes democráticos tem levado a comunidade internacional a preferir tais formas de governo, que permitem maior preocupação com as questões

relacionadas com os direitos humanos, especialmente os direitos dos civis, violados durante conflitos. A interdependência da economia global tem levado à preferência de se evitar ou solucionar conflitos. O colapso das barreiras ideológicas e as reduções de contingentes militares tem também tornado a ação coletiva uma opção preferencial para conduzir operações militares iniciadas pela comunidade internacional. A ONU dá preferência às ações que asseguram a paz e a segurança internacionais, ainda que envolva transgressão de soberania nacional.

Uma conclusão do estudo é que Operações Multinacionais de Paz podem ser justificadas em situações determinadas, mas as justificativas dependem da natureza de cada conflito. Existem valores e interesses comuns inerentes ao sistema internacional, mas alguns desses valores e interesses são mais importantes. Os interesses econômicos parecem ser os mais dominantes.

Há valores morais comuns no sistema internacional, como representados legalmente na Carta da ONU e em outros documentos internacionais dos direitos humanos, os quais podem justificar uma ação da comunidade internacional em prevenir ou solucionar situações de conflito interestatal ou intraestatal. Uma questão relevante é se se justificaria utilizar Forças Armadas em realizar tais ações. Se o critério da guerra justa é utilizado, a resposta é sim. A justificativa moral, porém, geralmente representa uma perspectiva idealista, não suficiente para justificar uma operação.

Existem justificativas políticas para realizar uma Operação Multinacional de Paz, se as ações forem contra ameaça inequívoca à paz e a segurança internacionais. Tais ameaças são representadas, por exemplo, por um conflito envolvendo partes que possuam armamentos de destruição em massa, ou que possam ameaçar o acesso e a segurança de uma rota de comércio internacional, ou ainda um conflito que demonstre sinais de que irá ultrapassar suas fronteiras originais e ameaçará a estabilidade regional. Ameaças menos óbvias à paz e a segurança internacionais, como atos de genocídio, ameaças a democracias estabelecidas, ou o impedimento da prestação de assistência humanitária, são também justificativas políticas, mas a experiência mostra que essas situações têm que se constituir em interesses vitais nacionais a nível doméstico antes que cada Estado, individualmente, concorde em apoiar ou participar de uma Operação Multinacional de Paz para lidar com uma situação de conflito. A mídia internacional exerce influência significativa sobre quais situações podem se tornar de interesses vitais nacionais e, subseqüentemente, internacionais.

As justificativas econômicas para Operações Multinacionais de Paz são as mais influentes. Os interesses econômicos geralmente determinam quais conflitos exigem tais operações. Economicamente, uma operação se justificará se o conflito ameaçar a economia internacional criando dificuldades para o acesso a matéria-prima estratégica, o acesso a uma rota internacional de comércio, ou pela imposição de custos econômicos

inaceitáveis à comunidade internacional. As mesmas situações podem se tornar também justificativas políticas. Conflitos em regiões e Estados que têm pouca ou quase nenhuma participação no mercado internacional recebem pouca atenção da comunidade internacional, a não ser que sejam amplamente divulgados pela mídia.

A natureza multinacional dessas operações pode contribuir para sua justificativa política e econômica a nível internacional e doméstico. A responsabilidade militar, econômica, e política é compartilhada por uma missão multinacional, assim como o risco. O crédito pelo sucesso ou o colapso da missão também é compartilhado.

Uma conclusão geral relativa às justificativas é que há mais conflitos ou situações hoje que justificam Operações Multinacionais de Paz do que a vontade ou disposição internacional para apoiar tais missões e assim como recursos para realizá-las. Essa condição limita a eficiência dessa modalidade de segurança coletiva. A questão da vontade internacional resulta das justificativas a nível doméstico, mas é difícil identificar os meios que poderiam elevar a disposição do cidadão comum de lidar com conflitos longe de seu próprio país. Ao mesmo tempo, a possibilidade de maior disponibilidade de recursos para efetuar missões é mínima, porque alguns Estados ainda continuam a diminuir seus contingentes militares.

Um exame da questão de liderança de Operações de Paz indica que a ONU não é a escolha preferível para liderar uma operação que possivelmente envolva o uso coercivo da força militar. Porém, a ONU é

crucial na legitimação dessas operações, devido a sua autoridade de sancionar tais empreendimentos. As alianças regionais, ou as coalizões multinacionais, são mais indicadas para missões coercivas, e podem ser substituídas por força da ONU, uma vez que a força militar coerciva não seja mais necessária. Um Estado agindo unilateralmente pode conduzir uma Operação de Paz, desde que existam meios de monitorar a operação para assegurar que suas ações refletem os interesses da comunidade internacional.

Uma contribuição da dissertação relaciona-se ao exame dos aspectos morais, como parte da questão mais ampla de justificativas. Dada sua natureza subjetiva, esses aspectos são de difícil tratamento, mas foi utilizada uma abordagem que procurou manter objetividade através do destaque dos valores morais compartilhados a nível internacional, os quais constam de documentos internacionais legalmente reconhecidos.

Outra contribuição é o exame do conceito de Operações de Paz. Tornou-se evidente durante a pesquisa que o rápido crescimento das operações desse tipo e a expansão das tarefas incluídas nas missões levaram a diferentes concepções do que constituem Operações de Paz. O capítulo "Definição de Operações de Paz" representa uma síntese das informações recentes e identifica o espectro das ações abrangidas por estas operações.

O plano inicial da dissertação incluiu uma análise dos aspectos operacionais de Operações de Paz, com a meta de identificar as variáveis

importantes para seu êxito. Entretanto, apenas um aspecto foi selecionado para análise: a liderança de tais operações. O exame de outros aspectos operacionais, como por exemplo, o treinamento de tropas, a logística ou as táticas de forças de paz, poderiam ser temas para futuros estudos.

Outra área que não foi tratada neste trabalho é o relacionamento entre as Operações de Paz e as teorias da guerra e dos conflitos. As obras de Clausewitz, Jomini e Sun Tzu examinam a guerra, como forma de política, mas não tratam de operações militares que utilizam ações coletivas para construir a paz. Estes são também temas que mereceriam tratamento apropriado em futuras pesquisas.

Há outras questões que surgem e que podem representar possíveis problemas para futuras pesquisas, como por exemplo: no que se refere à segurança internacional, o papel dos militares com respeito ao dos políticos mudaria por causa de Operações de Paz? Existe a necessidade de mais envolvimento dos militares no processo de tomada de decisão com respeito às Operações de Paz, devido à ampliação dessas missões em tarefas de *peacebuilding*? Outra questão que merece atenção é a viabilidade da ONU estabelecer suas próprias Forças Armadas, com a finalidade de conduzir Operações de Paz. Durante a pesquisa, surgiu também a questão do relacionamento da China às Operações Multinacionais de Paz. Seu envolvimento hoje em operações desse tipo é mínimo, mas, esse país é uma grande potência militar. Qual será seu papel ou influência no futuro, em questões de segurança internacional?

As Operações de Paz representam apenas um meio da comunidade internacional prevenir ou acabar com situações de conflito. É necessário ter muita cautela ao se definir que conflitos justificam o envolvimento de forças multinacionais, porque tais forças correm riscos inerentes a este tipo de decisão. Qualquer ameaça à segurança e à paz internacionais tem que ser bem estudada antes de se arriscarem vidas de cidadãos de diferentes países. Soldados arriscam suas vidas em defesa de suas nações, e, na realidade, farão este sacrifício para defender seus companheiros. Exigir o mesmo sacrifício para uma causa internacional requer justificativa clara para a missão, fornecimento dos meios adequados para executá-la, e manutenção do apoio internacional até seu fim.

## Anexo A Referências Bibliográficas

### A 1 *Bibliografia Citada*

#### A 1.1 Livros

1. BLECHMAN, Barney, DURCH, William, et al. **The Partnership Imperative**, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center and Overseas Development Council, 1997.
2. COATE, Roger, FORSYTHE, David e WEISS, Thomas. **The United Nations and Changing World Politics**. Westview Press: Boulder, 1994.
3. COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global**. Tradução por Luiz Alberto Monjardim e Maria Lucia Leão Velloso de Magalhães, Rio: Fundação Getúlio Vargas, 1996. Tradução de: Our Global Neighbourhood. Original ingles
4. DURCH, Willam (ed.). **UN Peacekeeping, American Politics and the Uncivil Wars of the 1990s**. New York: St. Martin's Press, 1996.
5. GALT, Tom. **As Nações Unidas**, tradução por Caio de Freitas, Rio de Janeiro: Block Editores S.A., 1966. Tradução de : How the United Nations Works.
6. GILPIN, Robert. **The Political Economy of International Relations**, Princeton: Princeton Univ. Press. 1987.
7. THE HENRY L. STIMSON CENTER. **Handbook on United Nations Peace Operations**, Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, handbook No. 3, abril de 1995.
8. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). **The Military Balance 1989-1990 e de 1995-1996**, London: Oxford University Press, 1989 e 1995.
9. KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Economy**, Princeton: Princeton Univ. Press, 1984.
10. KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers**, New York: Random House, 1987.
11. **O Novo Dicionário da Língua Portuguesa**, Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S.A., 1986, 2a ed.



12. PRZEWORSKI, A, et. al. **Sustainable Democracy**, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
13. ROSENCRANCE, Richard. **The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World**, New York: Basic Books, Inc., 1986.
14. RUSSET, Bruce. **Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993.
15. **Soviet Military Power**, Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1989.
16. THOMPSON, Kenneth. **Traditions and Values in Politics and Diplomacy: Theory and Practice**, Louisiana: LSU Press, 1992.
17. TRINDADE, Antonio. **A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos**, São Paulo: Editora Saraiva, 1991.

#### A 1.2 Capítulos em Livros

18. COLEMAN, William D. "Financial Globalization, Political Institutions, and Democracy: An Overview" em **Financial Services, Globalization and Domestic Policy Change**, London: Macmillan, 1996. p. 1-93.
19. OPREY, Kevin. "Keeping the Peace in the Borderlands of Russia," em DURCH, William (ed.), **UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990's**, New York: St. Martin's Press, 1996, p. 409-466.
20. STRANGE, Susan. "Rethinking Structural Change in the International Political Economy: States, Firms and Diplomacy," em STUBBS & UNDERHILL, **Political Economy and the Changing Global Order**, New York: St. Martin's Press, 1994, p. 103-115.
21. UNDERHILL, Geoffrey. "Private Markets and Public Responsibility in a Global System: Conflict and Co-operation in Transnational Banking and Securities Regulation", em UNDERHILL, Geoffrey (org) **The New World Order in International Finance**, London: Macmillan, 1997, p. 17-49
22. VACCARO, Matthew. "The Politics of Genocide: Peacekeeping and Rwanda," em DURCH, William (ed.), **UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990's**, New York: St. Martin's Press, 1996, p. 367-408.

23. WEISS, Thomas, CHOPRA, Jarat. "Sovereignty Under Siege," em **Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention**, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995, p. 87-114.
24. WOLFE, Alan. "Market, State and Society as Codes of Moral Obligation," **Acta Sociologica**, vol. 32, n. 3, pp.221-236

#### A 1.3 Artigos de Periódicos

25. BOUTROS-GHALI, Boutros. "Global Leadership After the Cold War". **Foreign Affairs**, Vol. 75, No. 2, mar/abr 1996, p.86-98.
26. BOUTROS-GHALI, Boutros. "Peacemaking and Peacekeeping for the Next Century". **Vital Speeches of the Day**, vol LXI, no. 11, 15 de março 1995, p. 322-324.
27. CORUM, James. "Poder Aéreo e a Imposição de Paz". **Airpower Journal**, Ed. Brasileira, 2a trimestre, 1997, p.72-89.
28. DOWTY, Alan, LOESCHER, Gil. "Refugee Flows as Grounds for International Action". **International Security**, verão, 1996, pp. 43-71.
29. GAMBLE, Andrew. "The New Political Economy". **Political Studies**, XLIII, 1995, p. 516-530.
30. GOODMAN, Glen. "Creating a Peace to Keep". **Armed Forces Journal**, nov 1995, p.18-20.
31. HILLEN, John. "Peacekeeping in Our Time: The UN as a Professional Military Manager". **Parameters**, vol. XXVI, no. 3, outono de 1996, p. 17-34.
32. WAKIN, General Malham. "Humanitarian Intervention: An Idea Who's Time Has Come". **Viewpoints**, 1993.
33. WILSON, William. "Blue Helmets and Black Schemes". **World Affairs**, Primavera de 1996, Vol. 158, No. 4, p. 167-173.

#### A 1.4 Órgãos Governamentais

34. ALTO COMISSARIO DE REFUGIADOS DA ONU. "UNHCR & Refugees," <http://www.unhcr.ch>, 1997.

35. BRASIL, ESTADIO MAIOR DAS FORÇAS ARMADAS, Subchefia de Operações de Paz. **Participação das Forças Armadas Brasileiras nas Missões de Paz**, 10 de fevereiro 1997.
36. EUA, DEPARTAMENTO DE DEFESA. **1997 National Military Strategy, (Draft)**, Headquarters U.S. Air Force, 18 Aug 1997.
37. EUA, DEPARTAMENTO DE DEFESA. **Joint Pub 3-07.3, Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Peacekeeping Operations**, Draft, 2 de julho 1997.
38. INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES (INSS), NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY (EUA). **Strategic Assessment 1995: U.S. Security Challenges in Transition**, Washington, D.C: U.S. Government Printing Office, 1995.
39. OTAN. **Bi-MNC Directions for NATO Doctrine for Peace Support Operations**, 11 de dezembro 1996.
40. PROGRAMA DE NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO HUMANO. **Human Development Report - 1997**, New York: RDH/PNUD, 1997.
41. UNITED NATIONS DEPARTMENT OF PUBLIC INFORMATION. **Peacekeeping Document DPI/1306/Revisão 4**. United Nations Publishing Section:New York, February 1995.
42. UN DEPARTMENT OF PEACEKEEPING - Training Unit. **Training Forces for Peace**, Itália: International Training Centre, 1996, sec. 2, "Peacekeeping Principles."
43. US GENERAL ACCOUNTING OFFICE (EUA). **UN Peacekeeping, Status of Longstanding Operations and U.S. Interests in Supporting Them**, Washington:USGAO, abril 1997.
44. THE WHITE HOUSE (EUA). **A Time for Peace**, O Relatório Anual ao Congresso Americano de Peacekeeping, Washington, D.C.: US Department of State, Bureau of International Organization Affairs, UN System Administration, fevereiro 1996.
45. THE WHITE HOUSE (EUA). **Presidential Decision Directive - 25** (Executive Summary), Washington, D.C.: US Department of State, Bureau of International Organization Affairs, fevereiro 1996.

#### A 1.5 Artigos de Jornais e Revistas

46. **Air Force Magazine**, Arlington, Va: The Air Force Association, vol. 80, n. 5, maio de 1997.

47. CZUCZKA, Tony. "War Refugees Panicked by German Moves to Send them Back." **Source News**, <http://sddt.com/files/library/wire/96/headlines>.
48. DUFF-BROWN, Beth. "West African Peacekeepers Have Failed in First Mission". **San Diego Daily Transcript**, San Diego, 21 de outubro 1996.
49. MAREN, Michael. "War as Peace: How the Army and Aid Agencies are Reinventing Militarism at Peacekeeping '94". **The Village Voice**, VV Publishing Co.: New York. 13 de dezembro 1994.

#### A 1.6 Trabalhos Apresentados e Palestras

50. JOHNSON, James. **The Just War and the Ethics of Intervention**, uma palestra apresentada 17 de novembro 1993, na Academia da Força Aérea dos EUA, Colorado Springs, Colorado, como parte da series *de Joseph Reich, Sr, Distinguished Lectures on War, Morality and the Military Profession*.
51. DAVIS, D.F.. **The Conceptual Model of Peace Operations**, apresentada 5 de outubro 1996, na conferência *Anthropological Perspectives on the Roots of Conflict in the Eastern Mediterranean*, University of Malta.
52. HORTA, Ramos. Palestra apresentada na Universidade de Brasília, Brasília, em 13 de novembro 1996.

#### A 1.7 Entrevistas e Correspondência

53. DURCH, William, Senior Associate, The Stimson Center, Washington, D.C., entrevistado 19 agosto 1997.
54. HURLEY, Paul J., President, Allied Signal Aerospace International Turbine Engine Corporation, entrevistado 4 setembro de 1997.
55. MAHAR, Dennis J, Representante Residente do Banco Mundial no Brasil, Brasília, Brasil, entrevistado 26 novembro de 1996.
56. SCHEAR, Dr. William, Deputy Assistant Secretary of Defense for Peacekeeping and Humanitarian Operations, entrevistado Pentágono, Washington, D.C. 19 agosto 1997.
57. SHALIKASHVILI, General John, Chairman-Joint Chiefs of Staff, Forças Armadas dos EUA, correspondência, 5 de agosto 1997.

58. WESCHLER, William, Diretor, Global Issues and Multilateral Affairs, National Security Council, The White House, Washington, D.C., entrevistado 20 agosto de 1997.

## **A 2 Bibliografia Consultada**

### **Bibliografia Consultada**

#### A 2.1 Livros

1. ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1979. Tradução de: Paix et Guerre entre les Nations. Original francês.
2. CERVO, Luis (coord.). **O Desafio Internacional**. Brasil: Editora Universidade de Brasília, 1994.
3. CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Tradução por Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984.. Versão original: alemão.
4. CZEMPIEL, Ernst, ROSENAU, James (Ed.). **Governance without government: order and change in world politics**. Newcastle upon Tyne, Great Britain: The Athenaeum Press Ltd. 1993.
5. DEITCHMAN, Seymour. **Military Power and the Advance of Technology**. Boulder: Westview Press, 1983.
6. DOOB, Leonard. **Intervention: Guides and Perils**, New Haven: Yale University Press, 1993.
7. DOUGHERTY, James E. and PFALTZGRAFF, Robert L. **Contending Theories of International Relations**. New York, N.Y.: Harper Collins Publishers, 1990.
8. HELD, David (ed.). **Prospects for Democracy, North South East West**. Cambridge, Inglaterra: Polity Press, 1993.
9. HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: O Breve Século XX 1914-1991**. Tradução por Stella Weiss, Maria Laura Santos Bacellar, São Paulo: Editora Schwarcz Ltda., 1996. et al. Versão original: Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991, inglês.
10. IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. Brasil: Ed. Civilização Brasileira, 1996.
11. JANOWITZ, Morris. **The Professional Soldier**. New York: Macmillan Publishers, 1971.
12. THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Strategic Survey 1995-1996**. Anual London: Oxford University Press. 1996.

13. KENNEDY, Paul. **Preparing for the Twenty-First Century**. New York: Random House, Inc. 1993.
14. KEOHANE, Robert and NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. New York, NY: Harper Collins Press. 2ª ed. 1989.
15. LYONS, Gene, e MASTANDUNO, Michael (ed). **Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention**, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.
16. JOINT WARFIGHTING CENTER. **Joint Task Force Commander's Handbook for Peace Operations**. Virginia: Joint Warfighting Center. 28 de fevereiro 1995.
17. MORGENTHAU, Hans. **Politics Among Nations**, New York: Alfred A. Knopf, 1961.
18. ONU. **Military Observers Course Curriculum**. Denmark: Headquarters Chief of Defence Denmark, 1995.
19. PEREIRA, Luiz. **Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil**, São Paulo: Editora 34, 1ª edição, 1996.
20. São Paulo, PROCURADORIA GERAL DO ESTADO. **Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**, São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1996.
21. ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity**. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 1990.
22. TOFFLER, Alan e Heidi. **War and Anti-War, Survival at the Dawn of the 21st Century**. Boston, Mass.: Little, Brown and Company, 1993.
23. WAKIN, Gen. Malham. **War, Morality and the Military Profession**. Boulder, CO: Westview Press, 1979.

#### A 2.2 Capítulos em Livros

24. BOYER, Robert. "State and Market: A New Engagement for the Twenty-first Century?", em BOYER, R. e DRACHE, D (orgs.), **States Against Markets**, London: Routledge, 1996, p. 84-114.

25. COLEMAN, W, e PORTER, T. "Regulating International Banking and Securities: Emerging National Cooperation among National Authorities," em STUBBS e UNDERHILL, op. cit., p. 190-203.
26. LINKLATER, Andrew. "Neo-realism in Theory and Practice," em BOOTH, Kevin, SMITH, Steve. **International Relations Theory Today**, University Park, Penn: Pennsylvania State Univ. Press, 1995. Pags. 241-262.
27. SMITH, Steve. "The Self-Images of a Discipline: A Genealogy of International Relations Theory" in BOOTH, SMITH. **International Relations Theory Today**. (op. cit), p. 1-37.

### A 2.3 Artigos de Periódicos

28. BETTS, Richard. "The Delusion of Impartial Intervention". **Foreign Affairs**, vol. 73, no. 6, novembro 1994, p. 20-33.
29. CARPENTER, Ted. "The New World Disorder." **Foreign Policy**, Issue 84, p. 24-39, outono 1991.
30. CLARK, Walter, HERBST, Jeffrey. "Somalia and the Future of Humanitarian Intervention." **Foreign Affairs**, v. 75, n. 2, mar/abr 1996, p. 70-85.
31. EVANS, Gareth. "Cooperative Security and Intra-State Conflict". **Foreign Policy**, outono 1994, Issue 96, pp. 3-20, outono 1994.
32. GUEDES DA COSTA, Thomaz. "La sécurité collective: pensée et politique du Brésil." **Relations Internationales**, no. 86, 1996, p. 199-212 (a versão brasileira original foi utilizada por esse trabalho).
33. HELMS, Jesse. "Saving the U.N.: A Challenge to the Next Secretary General." **Foreign Affairs**, vol. 75, no. 5, setembro/outubro 1996, p.2-7.
34. MANDELBAUM, Michael. "Foreign Policy as Social Work." **Foreign Affairs**, v. 75, n. 1, p. 16-32, jan/fev 1996.
35. PFALTZGRAFF, Robert. "The Emerging Global Security Environment." **The Annals of the American Academy**. 1992
36. RAY, J.L. "The Abolition of Slavery and the End of War". **International Organization**. Cambridge, Mass: Harvard University Press. v. 43, 1989. p. 405-439.



37. RUGGIE, John. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations." **International Organization**, vol. 47, no. 1, 1993, p. 139-174.

#### A 2.4 Artigos de Jornais e Revistas

38. GRUNWALD, Henry. "When Peacekeeping Doesn't Work." **Time**, vol. 145, no.26, 26 de junho 1995, versão de internet, [www.timeinc.com](http://www.timeinc.com).
39. MICHAELS, Marguerite. "The Perils of Good Intentions." **Time**, vol. 144, no. 6, 7 de fevereiro 1994, p. 44-45.

#### A 2.5 Trabalhos Apresentados

40. CASTRO, Marcos. "Dimensões Críticas da Governabilidade: Estado, Mercado e Política Econômica", REL/UnB, 1996, mimeo.
41. DOOLEY, Robert, LIMA, Paula, VICENTINI, Patrícia. "África Subsaariana: À Margem do Processo de Globalização?" In: **Relações Internacionais na Era da Globalização**. Brasília: UnB, 1996. Apresentado na Reunião Anual do Conselho Brasileiro de Relações Internacionais, Caxambu, 24 e 25 out. 1996

#### A 2.6 Entrevistas e Correspondências Pessoais

42. CLARK, General Wesley. Commander U.S. Southern Command. Correspondência, agosto 1996.
43. RIOS, Colonel Leon. Deputy Director Plans, Policy and Strategy, SCJ5, U.S. Southern Command. Entrevistado em Panama City, Panama. 8 julho 1996.